

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia memulai babak baru dalam kehidupan masyarakatnya sejak terjadi reformasi pada tahun 1998 yang membuat perubahan politik dan administrasi, salah satu bentuk dari reformasi adalah perubahan bentuk pemerintahan sentralisasi atau pusat menjadi desentralisasi atau daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Belanja Daerah adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Menurut Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pemerintah dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018 disebutkan bahwa Belanja Daerah digunakan untuk mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah dan pelaksanaan tugas organisasi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Selain Belanja Daerah digunakan untuk mendanai urusan wajib dan pilihan, Belanja Daerah juga harus mendukung target capaian prioritas pembangunan nasional sesuai dengan kewenangan masing-masing tingkatan Pemerintah Daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus lebih fokus terhadap kegiatan yang berorientasi produktif dan memiliki manfaat untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, pelayanan publik, dan pertumbuhan ekonomi daerah.

Pendanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat berasal dari beberapa sumber yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Diantara ketiga sumber tersebut, PAD merupakan perwujudan desentralisasi, yang bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah. PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Berdasarkan Pemendagri Nomor 33 Tahun 2017 bahwa Pemerintah Daerah dalam menetapkan target capaian kinerja setiap belanja, baik dalam konteks daerah, satuan kerja perangkat daerah, maupun program dan kegiatan, yang bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran dan memperjelas efektifitas dan efisiensi penggunaan anggaran. Program dan kegiatan yang dirancang harus memberikan informasi yang jelas dan terukur serta memiliki korelasi langsung dengan keluaran yang diharapkan dari program dan kegiatan dimaksud ditinjau dari aspek indikator, tolak ukur dan target kerjanya. Aspek perencanaan belanja tersebut harus didukung dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban atas belanja yang sesuai dengan kepatuhan terhadap peraturan Undang-Undang.

Otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah tanpa ada campur tangan Pemerintah Pusat dengan sumber dana sendiri yang berasal dari PAD untuk membiayai Belanja Daerah (Ardiansyah & Handayani, 2014). Pada hakekatnya memberikan peluang yang lebih besar kepada Daerah untuk lebih mengoptimalkan potensi yang dimiliki Daerah, baik menyangkut sumber daya manusia maupun sumber daya alam, artinya sekarang Daerah sudah diberi kewenangan untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan Daerah.

Penggunaan dana transfer umum terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang bersifat umum, penggunaannya diarahkan untuk belanja infrastruktur daerah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Pasal 5 Ayat (2), baik berupa belanja langsung maupun belanja tidak langsung terkait dengan fasilitas pelayanan publik dan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesempatan kerja, mengurangi kemiskinan, mengurangi kesenjangan dan meningkatkan penyediaan layanan publik. Besaran alokasinya berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Dana Alokasi Khusus (DAK), yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas Nasional. Secara teoritis alokasi Belanja Daerah akan meningkat ketika

transfer dari Pusat berupa Dana Alokasi Khusus (DAK) juga meningkat (Dewi, dkk 2017).

Kabupaten Administrasi dan Kota Administrasi bukanlah daerah otonom, sedangkan Kabupaten/Kota tanpa DPRD hanya terdapat di Provinsi DKI Jakarta. Setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda seperti jumlah penduduk, luas wilayah, dan hasil kekayaan sumber daya alam. Hal tersebut merupakan instrument yang dipertimbangkan Pemerintah Pusat untuk pemberian DAU.

Selama tahun 2016, ada beberapa regulasi dari pemerintah pusat yang berimbas pada Pemerintah Kabupaten Jember, terutama berkaitan PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 125/PMK.07/2016 tentang Penundaan Penyaluran Sebagian DAU Tahun 2016. Terkait penundaan DAU, hal yang paling realistis dilakukan adalah melakukan penghematan dalam belanja karena mayoritas daerah termasuk Jember mengandalkan dana transfer dari pusat sebagai sumber pendapatannya.

Keberhasilan kinerja dan persoalan masih ditemui dalam penyelenggaraan Pemkab Jember. Bahan penilaian kinerja menjadi 'feedback' untuk meningkatkan kinerja Pemkab Jember di masa mendatang. Pendapatan daerah dalam APBD 2016 ditargetkan sebesar Rp3,2 triliun, namun dapat terealisasi Rp3,19 triliun atau tercapai 97,17 persen dan untuk belanja daerah dianggarkan Rp3,65 triliun, namun hanya terealisasi sebesar Rp2,98 triliun atau capaiannya sebesar 81,74 persen.

Tabel 1. Realisasi Agregat Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam APBD 2016

POS	Realisasi		Kenaikan/ (Penurunan)	
	2015	2016	Rp	%
BD	3.069.699.942.157	2.966.308.311.166	(103.391.630.990)	(3.36%)
PAD	461.882.363.147	524.137.897.017	62.255.533.870	13.48%
DAU	1.586.836.602.000	1.709.892.845.000	123.056.243.000	7.75%
DAK	199.158.010.000	430.502.552.000	231.344.542.000	116.16%

Sumber : LKPD Jatim, 2016

Berdasarkan Realisasi Belanja Daerah Kabupaten Jember pada tahun 2016 tersebut mengalami penurunan sebesar Rp103.391 miliar atau 3.36% dibandingkan dengan realisasi tahun 2015 yaitu sebesar Rp3.69 triliun. Hal tersebut dapat menunjukkan bahwa terjadi penurunan yang signifikan. Penurunan

di tahun 2016 disebabkan adanya efisiensi pada beberapa kegiatan dan adanya bagian kegiatan yang belum dan tidak jadi direalisasikan sehubungan dengan waktu pelaksanaan yang tidak mencukupi. Namun Pendapatan Asli Daerah naik sebesar Rp62.255 miliar atau 13.48%, begitu juga Dana Alokasi Umum naik sebesar Rp123.56 miliar atau 7.75%.

Dari penjelasan tersebut dapat dilihat bahwa terdapat masalah antara anggaran belanja daerah dan realisasinya. Dana yang telah disiapkan untuk belanja daerah besar, namun yang telah direalisasikan kecil. Dari permasalahan tersebut, maka perlu dilakukan penelitian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi belanja daerah hingga mengakibatkan menurunnya performa belanja daerah dalam merealisasikannya, sehingga realisasi belanja daerah jauh dari target yang telah ditentukan.

Pemerintah perlu melakukan pemantauan lebih lanjut dalam merealisasikan belanja daerah. Belanja daerah yang maksimal diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik yang dapat membuat masyarakat puas akan pelayanan pemerintah. Apabila masyarakat merasa puas maka diharapkan masyarakat dapat berkontribusi dengan cara membayar pajak, sehingga dapat meningkatkan PAD. DAU merupakan alokasi dana yang digunakan untuk pemerataan kemampuan daerah. Namun saat ini, DAU lebih sering digunakan untuk kepentingan belanja modal. Keperluan belanja yang seharusnya menggunakan PAD justru lebih sering menggunakan DAU. Namun, selain dari kedua faktor tersebut DAK merupakan salah satu faktor penentu belanja daerah.

Beberapa penelitian sebelumnya tentang Belanja Daerah telah banyak dilakukan. Penelitian yang dilakukan oleh Saputri (2014), Rahmawati & Suryono (2015), Nurdini, dkk (2015), dan Dewi, dkk (2017) memperoleh hasil bahwa PAD berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah. Hal ini dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah yang tinggi akan mempengaruhi pembangunan dan perkembangan di daerah yang direalisasikan dalam bentuk pengadaan fasilitas, infrastruktur, dan sarana prasarana yang ditunjukkan untuk kepentingan publik, sehingga hal ini akan meningkatkan alokasi Belanja Daerah. Namun Penelitian Wahyuni & Supheni (2017) mendapat hasil sebaliknya.

Penelitian Saputri (2014), Handayani (2014), Nurdini, dkk (2015), Claudia (2016), Dewi, dkk (2017) memperoleh hasil bahwa DAU berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa semakin besar Dana Alokasi Umum yang diberikan untuk suatu daerah akan meningkatkan Belanja Daerah tersebut. Namun penelitian Rahmawati & Suryono (2015) menunjukkan hasil bahwa DAU tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah.

Selanjutnya penelitian lain Nurdini, dkk (2015), Dewi, dkk (2015), Claudia (2016), Dewi (2017), Untung, dkk (2017) memperoleh hasil bahwa DAK tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah. Namun penelitian Rizani, dkk (2011) dan Laksono (2014) mendapat hasil sebaliknya bahwa Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah.

Berdasarkan latar belakang dan fenomena-fenomena serta adanya inkonsistensi hasil penelitian sebelumnya, maka judul yang akan di ambil mengenai **“Analisis Komparatif Faktor yang Mempengaruhi Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur”**. Penelitian ini replikasi dari penelitian Dewi (2017), adapun yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya tertuju pada sampel data yang digunakan lebih terbaru, daerah penelitian yang berbeda dan data yang digunakan sudah mengacu kepada Aktual Basis.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
- b. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
- c. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan diatas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

- a. Untuk memberikan bukti secara empiris bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Daerah.
- b. Untuk memberikan bukti secara empiris bahwa Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Belanja Daerah.
- c. Untuk memberikan bukti secara empiris bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

- a. Manfaat Teoritis :

Memperoleh kesempatan bagi peneliti untuk menerapkan pengetahuan teoritis yang diperoleh saat perkuliahan serta menambah wawasan dan pengetahuan mengenai materi ini dan juga menjadi salah satu bahan pembelajaran bagi peneliti sendiri mengenai tulisan ilmiah agar lebih baik lagi dalam penulisan kedepannya. Serta, dapat menjadi bahan referensi dalam melakukan penelitian selanjutnya mengenai variabel-variabel terkait.

- b. Manfaat Praktis :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan realisasi Belanja Daerah dengan lebih banyak memanfaatkan dana yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah dari pada dana transfer dari Pemerintah Pusat sehingga Pemerintah Daerah dapat lebih mandiri dalam mengelola daerah dan tidak bergantung pada dana transfer yang diberikan Pemerintah Pusat. Selain itu, dapat menjadi bahan evaluasi di masa yang akan datang oleh pihak Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia dalam meningkatkan kinerja.