

# **BAB I**

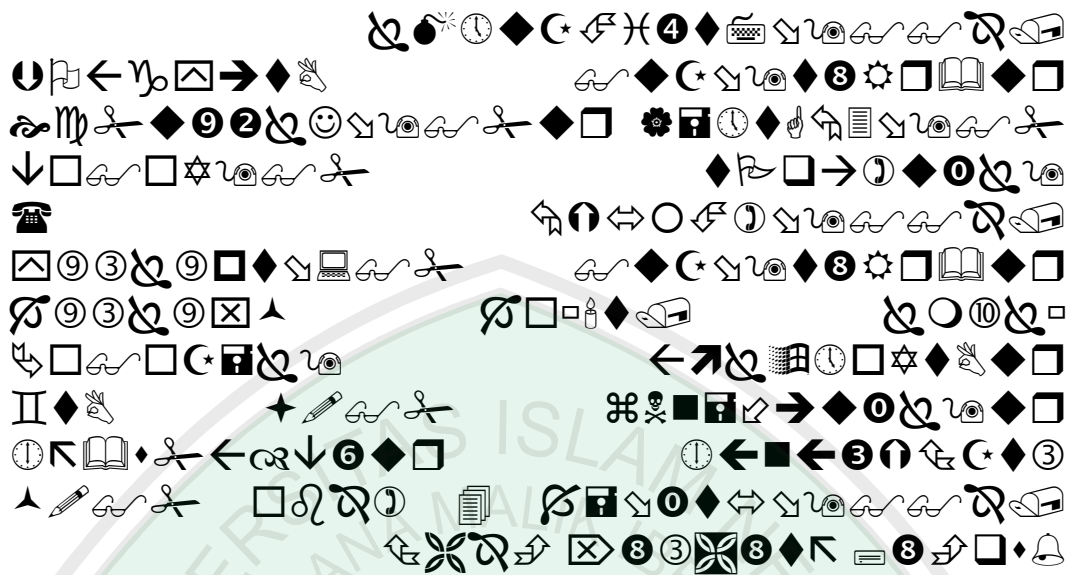
## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Reformasi yang terjadi pada sektor publik di Indonesia juga diikuti dengan adanya tuntutan demokratisasi, tentunya dapat menjadi suatu fenomena global bagi bangsa ini. Tuntutan demokratisasi yang diinginkan oleh bangsa ini yaitu berkaitan dengan aspek transparansi dan akuntabilitas. Kedua aspek tersebut menjadi salah satu hal penting dalam sistem pemerintahan, terutama di bidang pengelolaan keuangan negara dan daerah. Akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan seluruh aktivitas serta kerja keuangan pemerintah daerah kepada pihak-pihak yang memiliki kepentingan (Mardiasmo, 2002).

Hal ini menyebabkan pengamat ekonomi, pengamat politik, investor, hingga rakyat mulai mengalihkan perhatiannya kepada setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam pengelolaan keuangan. Pertumbuhan yang terjadi pada daerah-daerah di Indonesia semakin pesat, selaras dengan berjalannya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal (Setiawan, 2010). Salah satu ketetapan MPR yaitu Tap MPR No. XV/ MPR /1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, merupakan landasan hukum bagi di keluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintah





“*Sesungguhnya Kami telah mengutus rasul-rasul Kami dengan membawa bukti-bukti yang nyata dan telah Kami turunkan bersama mereka Al Kitab dan neraca (keadilan) supaya manusia dapat melaksanakan keadilan. Dan Kami ciptakan besi yang padanya terdapat kekuatan yang hebat dan berbagai manfaat bagi manusia, (supaya mereka mempergunakan besi itu) dan supaya Allah mengetahui siapa yang menolong (agama)Nya dan rasul-rasul-Nya padahal Allah tidak dilihatnya. Sesungguhnya Allah Maha Kuat lagi Maha Perkasa.*” (QS 57 : 25).

Allah yang menurunkan Islam sebagai sistem kehidupan bagi seluruh umat manusia, menekankan pentingnya penegakan keadilan dalam setiap sektor, baik ekonomi, politik maupun sosial. Komitmen Al Qur'an tentang penegakan keadilan sangat jelas. Karena itu, tujuan keadilan sosial ekonomi dan pemerataan pendapatan dan kesejahteraan, dianggap sebagai bagian tak terpisahkan dari filsafat moral Islam (Mashadi, 2010).

Dalam permasalahan penyelenggaran pembiayaan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi dilaksanakan berdasarkan beban APBD. Kebijakan berjalan sesuai dengan asas desentralisasi, begitu pula dengan penyelenggaran pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak atau retribusi dan mengelola

Sumber Daya Alam secara mandiri dengan memanfaatkan sumber pemasukan daerah. Sumber pendapatan tersebut ialah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah yang secara langsung dikelola oleh pemerintah daerah melalui APBD, sedangkan yang lain dikelola oleh pemerintah pusat melalui kerja sama dengan pemerintah daerah.

Pembangunan daerah yang berkaitan dengan kegiatan fiskal akan membutuhkan alokasi dana dari pemerintah daerah, sehingga mengakibatkan pembiayaan pada pos belanja persediaan membutuhkan dana yang besar untuk membiayai kegiatan tersebut. Rencana belanja pemerintah daerah akan dilaporkan oleh pemerintah daerah ke dalam APBD, merupakan kegiatan rutin pengeluaran kas daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan operasi dalam pemerintahan. Dengan belanja yang semakin meningkat maka dibutuhkan dana yang besar pula agar belanja untuk kebutuhan pemerintah daerah dapat terpenuhi.

Dengan terpenuhinya kebutuhan belanja pemerintah daerah, maka diharapkan pelayanan terhadap masyarakat menjadi lebih baik dan kesejahteraan masyarakat dapat meningkat. Belanja daerah harus dialokasikan secara efektif dan efisien, karena belanja daerah dapat menjadi tolak ukur keberhasilan suatu pelaksanaan kewenangan daerah. Karena adanya desentralisasi keuangan merupakan konsekuensi dari adanya kebijakan pemerintah daerah untuk mengelola keuangan secara mandiri.

Keadaan sesungguhnya yang dihadapi oleh beberapa pemerintahan daerah di Indonesia terutama dalam hal keuangan daerah ialah relatif kecilnya kontribusi PAD didalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Sehingga susunan APBD masih didominasi dari kontribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat. Namun sejak berlakunya Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, telah membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintah daerah.

Transfer dana perimbangan kepada pemerintah daerah memiliki tujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik. Adanya transfer dana ini bagi pemerintah daerah merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri yaitu PAD. Namun pada kenyataannya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama bagi pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah, yang nantinya oleh pemerintah daerah akan dilaporkan diperhitungkan dalam APBD.

Harapan pemerintah pusat, dana transfer tersebut dapat digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Serta kebijakan dalam penggunaan dana tersebut harus dilakukan secara transparan dan akuntabel. Karena dana transfer tersebut berimplikasi pada APBD, yaitu terletak pada pos penerimaan (Setiawan, 2010).

Dengan masuknya dana transfer tersebut kedalam pos penerimaan APBD, maka jumlah penerimaan daerah semakin bertambah besar. Sehingga perubahan jumlah penerimaan daerah yang cukup besar tersebut harus disertai dengan peningkatan sumberdaya manusia yang mampu memberikan semangat kepada pemerintah daerah untuk memberdayakan ekonominya secara mandiri, ekonomis,

efisien dan efektif. Misi utama undang-undang tersebut tidak hanya pelimpahan kewenangan pembiayaan saja tetapi sistem pengelolaan keuangan yang lebih baik, sehingga kualitas pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat dapat meningkat. Oleh karena itu dibutuhkan laporan keuangan yang handal dan dapat dipercaya agar dapat memberikan informasi sumber daya keuangan daerah dan dapat digunakan untuk mengukur sejauh mana pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah daerah. Begitu sering ditunjukkan kepada manajer pemerintah daerah seiring dengan Peraturan Pemerintah 105 tahun 2000 yang mensyaratkan pertanggungjawaban dalam bentuk laporan keuangan yaitu berupa neraca, laporan arus kas, laporan realisasi anggaran serta catatan atas laporan keuangan.

Sebagian besar wilayah provinsi, PAD hanya dapat membiayai kebutuhan pengeluaran kurang dari 10%. Distribusi pajak antar daerah sangat timpang karena basis pajak antar daerah sangat bervariasi. Peranan pajak dan retribusi daerah dalam pembiayaan yang sangat rendah dan bervariasi hal ini terjadi karena adanya perbedaan yang sangat besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis (berdampak pada biaya relative mahal) dan kemampuan masyarakat, sehingga dapat mengakibatkan biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi (Wahyuningtyas, 2012).

Otonomi daerah harus disadari sebagai suatu transformasi paradigma dalam penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan di daerah, transformasi paradigma dalam hal ini terletak pada aspek akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam rangka mengelola sumber-sumber ekonomi. (Mardiasmo, 2002:103).

Begitu pula dengan Provinsi Jawa Timur yang menjadi pusat perekonomian kedua setelah Ibu Kota Jakarta. Pertumbuhan perekonomian di beberapa kota besar yang termasuk dalam wilayah Provinsi Jawa Timur turut serta menyumbang pengaruh besar terhadap jumlah PAD. Hal ini memungkinkan terjadinya pengaruh yang signifikan dalam penerapan PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah di Provinsi Jawa Timur.

Secara umum kondisi perekonomian Provinsi Jawa Timur sampai dengan akhir tahun 2012 cukup baik. Pertumbuhan ekonominya lebih tinggi daripada nasional yaitu 2010 tumbuh 6,68%, meningkat 7,72 % tahun 2011 dan tahun 2012 menjadi 7,72%. Inilah pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur berbanding Nasional.

**Tabel. 1.1**  
**Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Jawa Timur Terhadap Nasional**

TAHUN	PERTUMBUHAN EKONOMI (%)	
	NASIONAL	JAWA TIMUR
2009	4,63	5,01
2010	6,20	6,68
2011	6,50	7,22
2012	6,23	7,27

Sumber : BPS Jawa Timur, 2013

Bentuk keberhasilan pemerintah daerah provinsi Jawa Timur ini dibuktikan dengan diraihnya prestasi gemilang, lewat penghargaan yang berupa pemeringkatan hasil Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD) Tahun 2012 untuk peringkat pertama.

Sesuai Keputusan Mendagri Nomor 120-2818 Tahun 2013 tentang Penetapan Peringkat dan Status Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah secara nasional tahun 2011, Pemprov Jatim ada di posisi tertinggi dengan skor



3,1482. Pemerintah pusat pun memberi status penilaian untuk Laporan Pelaksanaan Pemerintahan Daerah (LPPD) dengan nilai sangat tinggi (Surya, Jumat 26 April 2013).

Hal inilah yang menjadi pertimbangan peneliti memilih Provinsi Jawa Timur sebagai obyek penelitian. Berdasarkan penjelasan di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **"Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Daerah Dalam Rangka Pengukuran Kinerja Keuangan Jawa Timur"**.





## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara simultan berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah?
4. Bagaimana pengukuran kinerja keuangan Pemerintah Daerah Jawa Timur dengan pendekatan *value for money*?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji signifikansi pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah.
2. Untuk menguji signifikansi pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah.

3. Untuk menguji signifikansi pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah.
4. Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Daerah Jawa Timur dengan pendekatan *value for money*.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

##### **a. Bagi Peneliti**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan dalam hal pengembangan keilmuan dibidang belanja daerah serta sebagai bentuk dasar ilmiah yang menerapkan teori selama berada di bangku perkuliahan serta membandingkan dengan kenyataan yang ada.

##### **b. Bagi Investor**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi wujud dari bentuk pemahaman nilai dari laporan keuangan pemerintah daerah secara tepat. Sehingga mampu menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna laporan keuangan dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial maupun politik. Sehingga para investor selaku pengguna laporan keuangan dapat menjadikan bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan ketika berencana melakukan investasi khususnya Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

### c. Pemerintah Daerah

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah untuk memanfaatkan dana transfer dari Pemerintah Pusat dan Pendapatan Asli Daerah secara efektif dan efisien. Kemudian menyajikan laporan keuangan secara transparan sehingga *good governance* dapat terlaksana dengan baik. Sehingga dapat digunakan sebagai pertimbangan untuk mendukung keputusan atau kebijakan yang mengutamakan kepentingan publik.

### 1.5. Batasan Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada Penerimaan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum sebagai variabel independen berfokus pada pengaruh Belanja Daerah Provinsi Jawa Timur pada tahun 2010-2012.