

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Otonomi Daerah di Indonesia mulai diterapkan pada tahun 2001 merupakan satu titik perubahan dari pemerintahan yang dalunya bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi. Hal ini juga menandai dimulainya kebebasan bagi daerah untuk mengatur dirinya sendiri atau daerahnya sendiri karena di Indonesia ada daerah yang maju dan daerah yang tertinggal supaya ada kesetaraan antara daerah satu dengan daerah lainya maka dibuat Otonomi daerah. Diberlakukannya otonomi daerah untuk memberikan kesempatan Pemerintah Daerah untuk lebih mengembangkan potensi daerahnya masing-masing agar lebih maju. Otonomi daerah menciptakankemandirian untuk membangun daerah secara optimal dan tidak lagi terkonsentrasi di pusat sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerahnya, mengoptimalkan potensi pendapatan daerah serta memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor yang produktif di daerah. Penerapan otonomi daerah tersebut dilandasi dalam Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Di dalam UU No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (selanjutnya dsingkat DAU), Dana Alokasi Khusus (selanjutnya disingkat DAK), Pendapatan Asli Daerah

(selanjutnya disingkat PAD) dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) dan yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam.

Reformasi telah membawa perubahan yang signifikan terhadap pola kehidupan sosial, politik dan ekonomi di Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung. Desentralisasi keuangan dan otonomi daerah merupakan wujud reformasi yang mengharapkan suatu tata kelola pemerintahan yang baik. Tata kelola pemerintahan yang baik ditandai dengan adanya transparansi dan akuntabilitas. Asas desentralisasi di Indonesia diwujudkan dengan pemberlakuan otonomi daerah. Dengan adanya otonomi daerah dipacu untuk dapat berkreasi mencari sumber penerimaan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran untuk pembangunan daerah. Dalam hal ini kaitanya dengan pelaksanaan otonomi, peningkatan PAD selalu diupayakan, karena PAD merupakan penerimaan yang berasal dari daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan digunakan sebagai tolok ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Pelaksanaan reformasi tersebut diperkuat dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan mengenai pembagian dan pembentukan daerah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat otonom dan menerapkan asas desentralisasi. Otonomi daerah merupakan suatu bentuk perwujudan pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah dimana Pemerintah Daerah mempunyai wewenang untuk mengatur daerahnya sendiri baik dari sektor

keuangan maupun dari sektor non keuangan. Dengan dikeluarkannya undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang pemerintah daerah, maka daerah diberikan otonomi atau kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusan daerahnya sendiri.

Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan penggunaan anggaran disektor publik maka mereka harus mendapat dukungan sumber- sumber keuangan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran).

Peran pemerintah dalam membangun perekonomian daerah tidak lepas dari APBD. Tugas pemerintah dalam membangun perekonomian daerah dan melakukan pelayanan terhadap masyarakat terutama dalam hal belanja modal sangatlah penting. Belanja modal daerah menurut Perpres no 5 tahun 2010 dikatakan bahwa belanja modal dianggarkan sebesar 30% dari belanja daerah.

Salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Peningkatan PAD diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik tetapi yang terjadi adalah peningkatan pendapatan asli daerah tidak diikuti dengan kenaikan anggaran belanja modal yang signifikan hal ini disebabkan karena pendapatan asli daerah tersebut banyak tersedot untuk membiayai belanja lainnya, dimana persentasi belanja lainnya lebih besar daripada belanja modal itu sendiri. Jadi hal

seperti inilah yang menyebabkan kualitas pelayanan publik tidak naik, melainkan bisa semakin menurun.

Setiap daerah mempunyai kemampuan yang tidak sama dalam mendanai kegiatannya, maka dari itu menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah lainnya. Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah mengalokasikan dana dengan APBN sebagai sumbernya ini untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan dari pemerintah salah satunya adalah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Umum (DAU) yang pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keadilan. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana perimbangan dalam rangka untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. Semakin tinggi DAU maka alokasi belanja modal semakin meningkat.

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. DAK ini penggunaannya diatur oleh Pemerintah Pusat dan hanya digunakan untuk semua kegiatan yang termasuk komponen belanja modal dan Pemerintah Daerah untuk mengalokasikan dana pendamping sebesar 10% dari nilai DAK yang diterima untuk mendanai kegiatan fisik.

Pembangunan sarana dan prasarana oleh pemerintah daerah terutama di Provinsi Jawa Tengah berpengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi. Peningkatan pelayanan sektor publik secara berkelanjutan akan meningkatkan sarana dan prasarana publik, investasi pemerintah juga meliputi perbaikan fasilitas

pendidikan, kesehatan, dan sarana penunjang lainnya. Belanja modal merupakan pengeluaran rutin yang di keluarkan oleh suatu daerah begitu juga dengan Provinsi Jawa Tengah. Pentingnya belanja modal bagi daerah untuk menambah perekonomian daerah tentu saja ada beberapa faktor yang mempengaruhi.

Menurut Salam (2016), dalam penelitiannya menyatakan pendapatan asli daerah, sisa lebih perhitungan anggaran, dan dana alokasi umum berpengaruh secara signifikan terhadap perubahan anggaran belanja modal. Dalam penelitiannya dikatakan semakin besar PAD yang dihasilkan maka semakin besar belanja modalnya, begitu juga dengan besarnya DAK, DAU, Dan Silpa semakin besar dana yang di dapat maka semakin besar pula belanja modal. Kemudian, pemerintah daerah juga dapat memanfaatkan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) tahun sebelumnya untuk membiayai kegiatannya dalam rangka mensejahterakan masyarakat. SILPA merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Selain itu, SILPA juga dijadikan sebagai suatu indikator yang menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah. Semakin besar keuangan suatu daerah dalam menjalankan pemerintahan maka semakin besar anggaran dan pembiayaan belanja modal untuk menjalankan pelayanan terhadap masyarakat serta menambah perekonomian Daerah.

Penelitian terkait faktor-faktor yang dapat mempengaruhi alokasi belanja modal diantaranya dilakukan oleh beberapa peneliti. Kaitannya dengan penelitian pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap alokasi Belanja Modal. (PAD) terhadap alokasi Belanja Modal, hasil yang didapat bahwa sebagian besar penelitian menunjukkan bahwa faktor tersebut memiliki pengaruh positif yang

signifikan terhadap alokasi Belanja Modal penelitian tersebut dilakukan oleh Purpitasari, P.(2015);Nuarisa, S. A. (2013); Praptoyo dan Imas (2015); Irsyadi, M. A. (2014); Nugroho, R. M.(2015); Hermanto, S. B. (2017).Sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh Junaedy (2015) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD)memiliki pengaruh negatif tidak signifikan terhadap alokasi Belanja Modal.

Hasil penelitian yang dilakukan olehPurpitasari, P.(2015); Nuarisa, S. A. (2013); Praptoyo dan Imas (2015); Nugroho, R. M.(2015);Hermanto, S. B. (2017);Junaedy (2015)yang menunjukkan bahwa DAUmiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap alokasi Belanja Modal. Sedangkan pada penelitian Sugiyanta (2016)menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki pengaruh berkorelasi signifikan pada arah berlawanan dengan alokasi Belanja modal.

Penelitian selanjutnya dilakukan olehNuarisa, S. A. (2013);Nugroho, R. M.(2015); Sugiyanta (2016); Hermanto, S. B. (2017) yang menunjukkan bahwa terdapat pengaruh positif signifikan pada Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap alokasi Belanja Modal. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan olehPraptoyo dan Imas (2015); Irsyadi, M. A. (2014); menunjukkan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) memiliki pengaruh positif akan tetapi tidak signifikan terhadap alokasi Belanja Modal.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Praptoyo dan Imas (2015) menunjukkan bahwa Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) memiliki pengaruh negatif tidak signifikan terhadap alokasi Belanja Modal. Sedangkan

penelitian yang dilakukan oleh Irsyadi, M. A. (2014); Nugroho, R. M.(2015); Sugiyanta (2016); Junaedy (2015) memiliki pendapat yang berbeda dengan menyatakan bahwa Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) memiliki pengaruh positif signifikan terhadap alokasi Belanja Modal.

Hasil-hasil penelitian yang berbeda menunjukkan bahwa tidak terdapat konsistensi dari penelitian-penelitian sebelumnya. Hal ini memotivasi diuji kembali faktor-faktor yang mempengaruhi alokasi Belanja Modal. Penelitian ini mengacu pada penelitian Nugroho, R. M.(2015). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Nugroho, R. M.(2015) adalah sebagai berikut: Penelitian ini dilakukan pada Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2014 sampai dengan 2016. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Nugroho, R. M.(2015) dilakukan pada Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten/Kota pemerintah daerah di Pulau Jawa pada tahun 2011-2013.

## **1.2. Rumusan Masalah**

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

1. Bagaimana pengaruh PAD terhadap Belanja Modal?
2. Bagaimana pengaruh DAU terhadap Belanja Modal?
3. Bagaimana pengaruh DAK terhadap Belanja Modal?
4. Bagaimana pengaruh SILPA terhadap Belanja Modal?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah PAD berpengaruh terhadap Belanja Modal.
2. Untuk mengetahui apakah DAU berpengaruh terhadap Belanja Modal.
3. Untuk mengetahui apakah DAK berpengaruh terhadap Belanja Modal.
4. Untuk mengetahui apakah SILPA berpengaruh terhadap Belanja Modal.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1. Bagi Penulis**

Hasil dari penelitian tersebut dapat menjadi tambahan wawasan dan pengetahuan, khususnya bidang ekonomi sektor publik mengenai pengaruh PAD, DAU, DAK, SILPA terhadap Belanja Modal.

#### **1.4.2. Bagi Praktisi**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota di Jawa Tengah dan dapat menjadi acuan dan bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan dimasa yang akan datang sehingga dapat lebih meningkatkan kesejahteraan rakyat.