

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 1999, berimplikasi pada terjadinya desentralisasi fiskal, pemerintah daerah kini memiliki kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, dan melaksanakan kebijakan serta program pembangunan yang bisa disesuaikan dengan kebutuhan daerah setempat. Oleh karena itu salah satu kunci yang harus diperhatikan dalam desentralisasi adalah pemerintah daerah harus lebih responsif terhadap kebutuhan penduduknya sehingga berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang pada akhirnya dapat mengurangi kemiskinan di daerah (Jolianis, 2016).

Kebijakan otonomi daerah disahkan oleh pemerintah melalui undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah kemudian direvisi dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004. Terdapat pula undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang kemudian direvisi dengan undang-undang nomor 33 tahun 2004. Undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa daerah diberikan kewenangan untuk melaksanakan pembangunan di segala bidang secara mandiri, meliputi perencanaan, pembangunan, dan pembiayaan. Kewenangan tersebut dimaksudkan agar pelayanan pemerintah lebih mendekat kepada masyarakat, dan memudahkan masyarakat dalam memantau serta mengontrol penggunaan dana dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, APBD menjadi pedoman dalam menjalankan aktivitas pemerintahan. APBD memuat pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah. Anggaran pendapatan dan belanja daerah adalah rencana keuangan tahunan suatu pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD untuk kemudian disahkan melalui peraturan daerah.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah terdiri atas pendapatan daerah, belanja/pengeluaran daerah yang dimanfaatkan untuk penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah dan pembiayaan anggaran yang digunakan untuk menutup defisit anggaran pemerintah daerah. Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mengelola keuangan daerahnya dengan efektif dan benar.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 proses penyusunan anggaran melibatkan dua pihak yaitu pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) dan pihak legislatif (DPRD), masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Eksekutif bertugas sebagai pelaksana operasionalisasi daerah yang berkewajiban membuat rancangan APBD, sedangkan legislatif bertugas mensahkan rancangan anggaran APBD.

Kegiatan belanja Pemerintah Daerah dalam APBD merupakan pengeluaran kas rutin daerah untuk mendanai kegiatan-kegiatan operasi dalam pemerintahan. Sumber penerimaan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah, dan pendapatan daerah lain-lain yang sah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 bahwa belanja daerah merupakan belanja langsung dan tidak langsung yang dialokasikan secara efektif dan efisien dimana tolak ukur keberhasilan otonomi daerah merupakan belanja daerah. Pemerintah daerah melakukan alokasi dana dalam bentuk anggaran modal didalam APBD untuk menambah aset tetap dengan tujuan untuk peningkatan kualitas pelayanan publik dan sarana prasarana di daerah tersebut.

Pengalokasian anggaran merupakan dana untuk masing masing program kegiatan. Adanya sumber dana yang terbatas, maka pemerintah daerah harus melakukan pengalokasian penerimaan yang diperoleh dari pemerintah pusat untuk belanja daerah yang produktif. Belanja daerah sendiri merupakan pengeluaran daerah yang dialokasikan secara merata dan adil agar seluruh kelompok masyarakat relatif menikmati tanpa adanya diskriminasi, khususnya dalam pelayanan umum. Namun faktanya dalam pengalokasian pendapatan pemerintah daerah cenderung digunakan untuk belanja pegawai dari pada belanja modal. Hal tersebut dikatakan secara jelas oleh Pengamat Ekonomi dari *Institute for Development of Economic and Finance (Indef)* Bhima Yudhistira, dimana kebijakan pemerintah pusat yang membebankan pembayaran kenaikan tunjangan hari raya (THR) dengan memasukkan komponen tunjangan kinerja untuk Aparatur Sipil Negara (ASN) kepada daerah dinilai bisa mengganggu pembangunan infrastruktur.

Belanja modal merupakan suatu pengeluaran yang dilakukan untuk menambah aset tetap atau kekayaan pemerintah sehingga masa manfaatnya lebih

dari setahun, dan selanjutnya dapat menambah anggaran rutin untuk biaya pemeliharaan dan biaya operasional. Pemerintah Daerah diharapkan mampu untuk mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik, agar pelayanan publik di pemerintah daerah mengalami peningkatan untuk menghadapi desentralisasi fiskal. Belanja modal sendiri memiliki peran penting dalam pemberian pelayanan publik karena memiliki masa manfaat jangka panjang. Alokasi belanja modal didasari oleh kebutuhan daerah atas sarana dan prasarana untuk fasilitas publik maupun kelancaran tugas pemerintah. Belanja modal bertujuan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah yakni infrastruktur, bangunan, peralatan, dan harta tetap lainnya.

Desentralisasi fiskal memberikan daerah sebuah kewenangan yang besar untuk menggali semua potensi yang dimilikinya sebagai sumber pendapatan daerah sehingga dapat membiayai pengeluaran daerah dalam rangka pelayanan publik. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu penerimaan pemerintah daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) bertujuan agar daerah diberikan keleluasaan dalam mengoptimalkan potensi pendanaan daerah sendiri dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan mempengaruhi pemerintah daerah dalam merencanakan belanja modal diharapkan dapat meningkatkan investasi di daerah itu sendiri dalam kualitas pelayanan publik.

Hasil penelitian Lestari & Sapari(2017), Jemparut & Riduwan (2017) danPrastiwi et al. (2016) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap belanja modal dimana besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah menunjukkan kemandirian suatu daerah untuk membiayai pelaksanaan untuk tujuan pembangunan didaerahnya. Apabila Pendapatan Asli Daerah pada suatu daerah semakin besar, maka daerah tersebut semakin mandiri dalam pelaksanaan pembangunan di daerahnya, diharapkan di masa yang mendatang peran Pendapatan Asli Daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan serta pembangunan di daerah akan meningkat pula.

Berbeda dengan penelitian Adyatma & Oktaviani (2015) di dalam penelitiannya yang menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah tidak berpengaruh terhadap belanja modal, artinya semakin tinggi pendapatan asli daerah maka pengeluaran pemerintah atas belanja modal belum tentu semakin tinggi.

Setiap daerah dalam mendanai kegiatan operasional di daerahnya memiliki kemampuan yang tidak sama, sehingga menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah (Adyatma & Oktaviani, 2015). Untuk mengatasi masalah ketimpangan tersebut, pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan untuk setiap daerah. Dana perimbangan adalah salah satu komponen terbesar pada alokasi transfer ke daerah sehingga dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah memiliki peranan yang sangat penting, yang termasuk ke dalam Dana Perimbangan adalah Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Umum (DAU) didefinisikan sebagai sumber pendapatan yang diperoleh dari pendapatan APBN yang dianggarkan untuk tujuan pemerataan alokasi keuangan antar daerah dalam pendanaan kelengkapan rumah tangga daerahnya. Hubungan Dana Alokasi Umum dan belanja modal yaitu salah satu sumber pembiayaan untuk alokasi belanja modal suatu daerah untuk pengadaan sarana dan prasarana untuk pelayanan publik yang lebih baik.

Penelitian Jemparut & Riduwan (2017) menunjukkan bahwa dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap belanja modal karena semakin tinggi dana alokasi umum yang diterima oleh suatu daerah maka semakin besar belanja modalnya yang dapat daerah tersebut alokasikan. Pernyataan tersebut sejalan dengan hasil yang ditunjukkan oleh Novianto & Hanafiah (2015) didalam penelitiannya menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal, menunjukkan bahwa dana transfer pemerintah pusat yang meningkat pada pemerintah kabupaten/kota di provinsi kalimantan barat dalam periode 2009 hingga 2013 dalam rangka mengurangi kesenjangan pembangunan antar daerah, selain digunakan untuk pengalokasian belanja pegawai, dialokasikan pula untuk peningkatan belanja modal guna meningkatkan sarana prasarana pelayanan publik. Berbeda dengan penelitian Sulardi & Menes (2013) di dalam penelitiannya yang menunjukan bahwa Dana Alokasi Umum memiliki hasil negatif dan tidak signifikan sehingga tidak berpengaruh pada variable alokasi belanja modal. Yang dapat diartikan bahwa saat Dana Alokasi

Umum (DAU) meningkat, alokasi belanja modal menurun. Namun, pengaruhnya tidak signifikan, sehingga secara keseluruhan pada alokasi belanja modal.

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN yang kemudian dialokasikan ke daerah tertentu dengan maksud untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus ditujukan ke kegiatan investasi peningkatan, pembangunan, pengadaan, dan perbaikan sarana/prasarana fisik dengan umur ekonomis yang lama, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang dan tidak termasuk penyertaan modal. Dengan adanya pengalokasian Dana Alokasi Khusus diharapkan dapat mempengaruhi belanja modal, karena Dana Alokasi Khusus cenderung akan menambah aset tetap yang dimiliki pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik.

Dana Alokasi Khusus secara umum mempunyai banyak kendala. Program Dana Alokasi Khusus sudah menyalurkan dana untuk percepatan di 19 bidang pembangunan yang menampung kepentingan masyarakat Indonesia. Dana Alokasi Khusus dari tahun ke tahun juga meningkat. Untuk tahun 2013 sebesar 31,697 Trilyun meningkat menjadi 33 Trilyun di tahun 2014. Dalam pelaksanaan di daerah ditemukan banyak kendala, sehingga serapan dana dana alokasi khusus maupun kinerja fisik kegiatan belum maksimal. Selain itu, penyerapan program dana alokasi khusus terserap realisasinya lambat dan rendah.

Contoh anggaran dana alokasi khusus bidang lingkungan hidup tahun 2013 mengalami peningkatan anggaran sebesar 10 % yaitu sebesar Rp 530,548 milyar yang dialokasikan untuk 432 kabupaten/kota. Kemampuan kabupaten/kota

dalam mengelola dana alokasi khusus bidang lingkungan hidup lebih baik dan tepat sasaran merupakan gambaran telah meningkatnya kinerja dana alokasi khusus bidang lingkungan hidup kabupaten/kota. Sementara di tahun yang sama, alokasi dana alokasi khusus bidang pendidikan bagi daerah mencapai Rp 11 triliun lebih. Penggunaan untuk rehab bangunan, laboratorium, perpustakaan, hingga pengadaan buku. Dengan melihat perkembangan dana alokasi khusus tersebut maka dipandang perlu untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pemantauan dan evaluasi dana alokasi khusus. Namun masih banyak daerah yang setiap tahunnya tidak dapat memanfaatkan dana alokasi khusus yang disalurkan pemerintah pusat, penyebabnya antara lain kurangnya pengetahuan adanya penyaluran dan penerapan kebijakan pengelolaan dana alokasi khusus (Santika:2017)

Hasil penelitian Prastiwi et al. (2016) menjelaskan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Berbeda dengan penelitian Novianto & Hanafiah (2015), Dewi & Suyanto (2014), Paramartha & Budiasih (2016), dan Rachmawati (2017) di dalam penelitiannya menunjukkan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif terhadap belanja modal.

Dana Bagi Hasil merupakan dana yang berasal dari pendapatan APBN yang kemudian dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004). Dana Bagi Hasil yang diterima pemerintah daerah yang merupakan bantuan dana dari pemerintah pusat terdapat dua jenis,

yaitu bagi hasil Pajak dan bagi hasil Sumber Daya Alam. Salah satu faktor pendukung belanja modal antara lain Dana Bagi Hasil, dengan adanya Dana Bagi Hasil (DBH) tersebut maka, pembangunan di daerah semakin membaik.

Hasil Penelitian Nugraha & Dwirandra (2016) dan Prastiwi et al. (2016) serta Rachmawati (2017) menunjukkan bahwa Dana Bagi Hasil (DBH) tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Berbeda dengan penelitian Novianto & Hanafiah (2015) di dalam penelitiannya menunjukkan bahwa Dana Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh positif terhadap belanja modal.

Rendahnya belanja modal mempengaruhi kinerja berbagai badan pemerintah, karena belanja modal adalah faktor penting dalam meningkatkan perekonomian, sehingga intervensi layanan pemerintah mencakup rendahnya tingkat pencairan anggaran diperlukan. Penyerapan anggaran pada tahun 2014 masih di bawah 90%, ini menunjukkan ada masalah dalam belanja modal (viva new, 2015).

Alasan yang mendasari penelitian ini didasarkan pada berita yang dimuat dalam www.kompas.com dan www.tirto.id pada tanggal 10 dan 11 Desember 2018 menunjukkan masih banyak pemerintah daerah yang menghabiskan sebagian besar dana transfer untuk belanja pegawai artinya ada tren penurunan belanja modal pada rentang tahun tersebut, dimana pemerintah daerah lebih memprioritaskan belanja pegawai dibandingkan belanja modal, dimana rata-rata belanja modal hanya sebesar 19 % dari seharusnya minimal 25 % berdasarkan PMK 112/PMK.07/2017. Dampak dari permasalahan tersebut yaitu tidak tercapainya pengurangan kesenjangan layanan publik, pertumbuhan

ekonomi, pengentasan kemiskinan, serta pengangguran karena penggunaan dana yang tidak sesuai dari pemerintah daerah. Berdasarkan dari berita tersebut, menarik minat peneliti lebih jauh tentang belanja modal.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Rachmawati (2017) dimana memiliki empat variabel bebas yaitu pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil terhadap belanja modal. Perbedaan dengan penelitian Rachmawati adalah dengan menambah satu variabel bebas yaitu Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA).

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Sebagian besar Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran digunakan belanja langsung berupa belanja modal yang secara langsung berhubungan dengan kebutuhan masyarakat. Jumlah belanja langsung dapat berupa pembangunan infrastruktur dan pengadaan aset. Sisa lebih pembiayaan anggaran adalah sumber penerimaan internal pemerintah daerah yang digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan tahun berjalan. Sisa lebih pembiayaan anggaran (SILPA) dijadikan indikator efisiensi, karena sisa lebih pembiayaan anggaran akan terbentuk bila terjadi surplus pada APBD dan sekaligus terjadi pembiayaan netto yang positif dimana komponen penerimaan lebih besar dari komponen pengeluaran pembiayaan.

Penelitian Sugiardi & Supadmi (2014) dengan Sulardi & Menes (2013) menunjukkan bahwa Sisa lebih pembiayaan anggaran berpengaruh positif terhadap Belanja Modal dimana bila Sisa lebih pembiayaan anggaran meningkat maka alokasi belanja modal juga meningkat, sehingga dapat disimpulkan bahwa Sisa

Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal.

Berdasarkan pemaparan tersebut diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan pengkajian secara lebih mendalam terkait pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil, dan sisa lebih pembiayaan anggaran terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena dan *research gap* yang dikemukakan pada latar belakang, ditemukan masalah yaitu masih adanya ketidakkonsistenan temuan hasil penelitian mengenai pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil, sisa lebih pembiayaan anggaran terhadap belanja modal, oleh karena itu, masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut : “Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Sisa Lebih Pembiayaan Anggarann (SILPA) terhadap Belanja Modal?”

1.3.Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan penelitian diajukan sebagai berikut :

- a. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja modal ?
- b. Apakah dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja modal ?
- c. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja modal?
- d. Apakah dana bagi hasil berpengaruh terhadap belanja modal ?

- e. Apakah sisa lebih pembiayaan anggaran berpengaruh terhadap belanja modal?

1.4.Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

- a. Untuk menganalisis dan mendapat bukti empiris pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal
- b. Untuk menganalisis dan mendapat bukti empiris pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja modal
- c. Untuk menganalisis dan mendapat bukti empiris pengaruh dana alokasi khusus terhadap belanja modal
- d. Untuk menganalisis dan mendapat bukti empiris pengaruh dana bagi hasil terhadap belanja modal
- e. Untuk menganalisis dan mendapat bukti empiris pengaruh sisa lebih pembiayaan anggaran terhadap belanja modal

1.5.Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Dapat digunakan sebagai wacana dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang ilmu Akuntansi Sektor Publik

2. Manfaat Praktis

Bagi Pemerintah Daerah dapat dijadikan wacana mengenai pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerahnya guna peningkatan pelayanan publik dan demi kemajuan daerah, serta diharapkan dapat

memberikan masukan mengenai dana untuk belanja modal, sehingga di masa mendatang daerah otonom dapat mengembangkan daerahnya dengan sumber pendanaan dan hasil kekayaan dari daerahnya.