

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Desentralisasi merupakan sebuah konsep yang mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah ditingkat bawah untuk mengurus wilayahnya sendiri. pengertian ini sesuai dengan Undang-undang nomor 23 tahun 2014. Desentralisasi bertujuan agar pemerintah dapat lebih meningkatkan efisiensi serta efektifitas fungsi-fungsi pelayanannya kepada seluruh lapisan masyarakat. Artinya desentralisasi menunjukkan sebuah bangunan vertikal dari bentuk kekuasaan negara. Di Indonesia dianutnya Desentralisasi kemudian diwujudkan dalam bentuk kebijakan Otonomi Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit bantuan dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.

Otonomi daerah sendiri telah diatur dalam Undang – undang Dasar (UUD) 1945 pasal 18 ayat 1 yang berbunyi :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah – daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten, kota, yang tiap – tiap provinsi,

kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang – undang”.

Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839). Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437). Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hingga saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).

Berkat adanya otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang seluas luasnya untuk mengelola potensi pada daerahnya masing – masing. Kewenangan ini diberikan kepada pemerintah daerah setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah serta Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah terakhir

dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Kewenangan ini diberikan kepada pemerintah daerah dengan harapan agar pengelolaan semua potensi daerah dapat dilakukan secara proporsional, transparan dan penuh tanggung jawab.

Dokumen rencana keuangan daerah sebagai dasar dalam memberikan pelayanan kepada publik sering disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan instrumen penting bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan yang memiliki posisi strategis dalam upaya pengembangan potensi semua sumber daya yang ada di daerah. Pemerintah daerah memiliki APBD sendiri-sendiri baik itu pemerintah propinsi, pemerintah kota, maupun pemerintah kabupaten. APBD ditetapkan dengan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah setelah melalui proses yang cukup panjang antara dua lembaga yaitu eksekutif dan legislatif.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 penyusunan APBD dimulai dengan nota kesepahaman tentang kebijakan umum APBD dan penyusunan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) sebagai dasar untuk penyusunan anggaran pendapatan dan belanja. Lembaga eksekutif berdasarkan kebijakan umum APBD dan penyusunan prioritas dan plafon anggaran sementara menyiapkan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan rencana kerja dan anggaran (RKA) SKPD hingga rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (R-APBD) yang kemudian dibahas secara bersama-sama dengan lembaga legislatif untuk menetapkan peraturan daerah.

Undang undang terkait dengan teknis otonomi daerah salah satunya adalah UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dengan Daerah. Diberlakukannya UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Diharapkan pemerintah daerah mampu mendorong upaya menggerakkan perekonomian dengan menggunakan pengeluaran pembangunan secara efektif dan efisien.

Secara teori dan prinsip dalam pendekatan ilmu ekonomi, APBD merupakan public expenditure management pada tingkat lokal, yang akan berdampak pada produk domestik regional bruto (PDRB) dan pendapatan perkapita (Fozzard Ardian, 2001). Semakin baik APBD yang dikelola dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah maka semakin besar pula produk domestik regional bruto (PDRB) dan pendapatan perkapita masyarakat daerah tersebut sehingga dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi ke arah yang lebih positif.

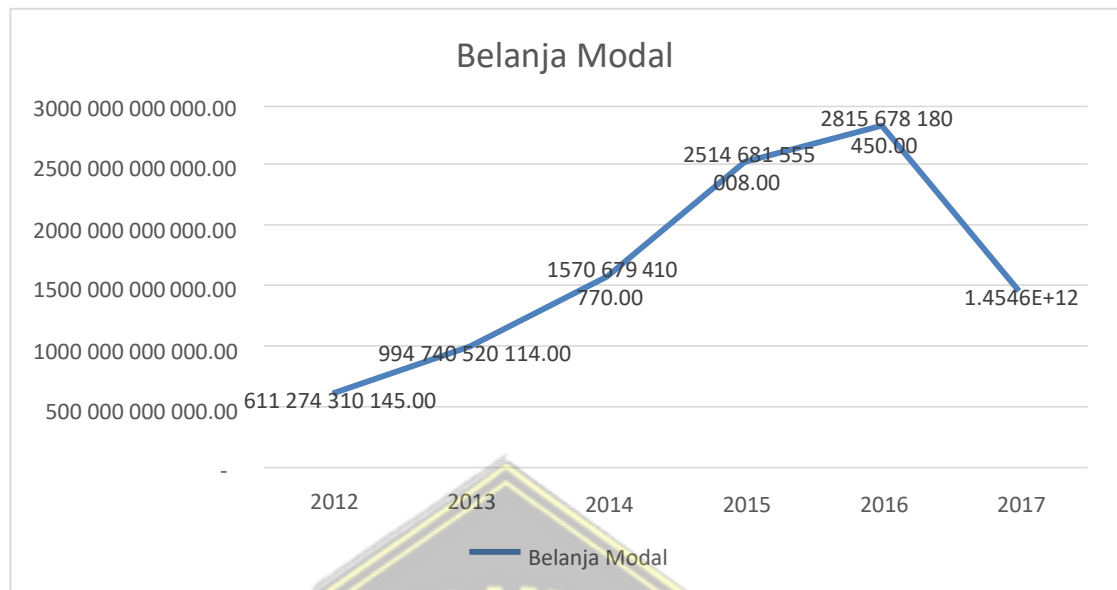
Sebagai satu sumber dari pendapatan daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi (Peraturan Menteri Dalam Negeri, 2006). Dalam hal ini setiap daerah memiliki karakteristik sendiri-sendiri sehingga pemerintah daerah tentunya lebih memahami potensi yang dimiliki daerahnya masing-masing. PAD antara daerah satu dengan daerah lain berbeda-beda, semakin rendah PAD suatu daerah

maka pemerintah daerah harus lebih selektif dan efisien dalam melakukan belanja. Apabila terjadi kesalahan dalam melakukan belanja maka dapat mengakibatkan pencapaian pembangunan yang rendah dan menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah.

Selain PAD, dalam UU No. 33 Tahun 2004 juga disebutkan bahwa pemerintah daerah memperoleh dana alokasi dari pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Dekonsentrasi, Hibah, dan Dana Darurat.

Jawa tengah adalah salah satu provinsi di Indonesia. Secara administratif, Provinsi Jawa Tengah terdiri atas 29 kabupaten dan 6 kota. Administrasi pemerintahan kabupaten dan kota ini terdiri atas 545 kecamatan dan 8.490 desa/kelurahan. Pemerintahan Daerah, Jawa Tengah juga terdiri atas 3 kota administratif, yaitu Kota Purwokerto, Kota Cilacap, dan Kota Klaten. Namun sejak diberlakukannya Otonomi Daerah tahun 2001 kota-kota administratif tersebut dihapus dan menjadi bagian dalam wilayah kabupaten. Menyusul otonomi daerah, 3 kabupaten memindahkan pusat pemerintahan ke wilayahnya sendiri, yaitu Kabupaten Magelang (dari Kota Magelang ke Mungkid), Kabupaten Tegal (dari Kota Tegal ke Slawi), serta Kabupaten Pekalongan (dari Kota Pekalongan ke Kajen).

Salah satu fenomena terkait otonomi daerah yang terjadi di Jawa Tengah adalah terkait belanja modal. Belanja Modal pemerintah provinsi Jawa Tengah mengalami kenaikan sejak tahun 2012 hingga 2016 namun mengalami penurunan pada 2017. Berikut adalah grafik terkait belanja modal :



Gambar 1 Belanja Modal 2012-2017

Fenomena tersebut berbanding terbalik dengan fenomena terkait pertumbuhan ekonomi Indonesia. Pertumbuhan ekonomi Indonesia justru mengalami penurunan sejak 2010 dan justru mengalami kenaikan pada 2012 dan 2017. Berikut adalah grafik pertumbuhan Indonesia tahun 2010-2017.



Gambar 2 Grafik Pertumbuhan Ekonomi 2010-2017

Sejalan dengan fenomena diatas, penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Ardhani (2011) Penelitian tersebut meneliti terkait pengaruh pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja modal pada kabupaten / kota di Jawa Tengah.

Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan output perkapita, dengan adanya pengaruh yang signifikan antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi maka pemberian otonomi yang lebih besar akan memberi dampak yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi. Hasil penelitian dari Sri Ayem dan Dessy Dyah Pratama (2018), dan Fiona Puspita Devi Purwanto (2013) menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap belanja modal. Begitu sebaliknya, menurut penelitian Laura Ayu (2015) menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh negative terhadap belanja modal.

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pendapatan yang penting bagi sebuah daerah untuk memenuhi belanjanya sehingga daerah tersebut dapat menunjukkan tingkat kemandiriannya. Hal ini dibuktikan oleh peneliti Mirabi (2013), Arbie Gugus Wandira (2013) yang menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal. Begitu sebaliknya menurut penelitian (Putro, 2010) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh negative terhadap belanja modal.

Dalam pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan. Dana perimbangan adalah sumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka

desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil.

Dana Alokasi umum merupakan sumber dari pendapatan dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Hasil penelitian dari Susi Susanti dan Heru Fahlevi (2016) dan Galih Putranto (2017) menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap belanja modal. Begitu sebaliknya, penelitian dari Widiasih dan Gayatri (2017) menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh negative terhadap belanja modal.

Dana Alokasi Khusus adalah sumber pendapatan dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kebutuhan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Hasil penelitian dari Nova Rusdiansah (2017) menunjukkan bahwa Dana Alokasi khusus berpengaruh positif terhadap belanja modal. Begitu sebaliknya, penelitian Galih Putranto (2017) dan Laura Ayu (2015) menunjukkan bahwa Dana Alokasi Khusus berpengaruh negative terhadap belanja modal.

Dana Bagi Hasil adalah sumber pendapatan dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Hasil penelitian dari Arbie Gugus Wandira (2013) dan Galih Putranto (2017) menunjukkan bahwa dana bagi hasil berpengaruh positif terhadap belanja modal. Begitu sebaliknya, penelitian

Dewi (2015) menunjukkan bahwa dana bagi hasil berpengaruh negative terhadap belanja modal.

Berdasarkan fenomena dan latar belakang tersebut, penulis melakukan penelitian lanjutan terkait dengan judul **“Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal (Studi pada Wilayah Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah Periode Tahun 2015 - 2017).”**

1.2 Rumusan Masalah

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang dilakukan untuk menambah atau memperoleh aset tetap atau aset lainnya sehingga dapat memberi manfaat lebih dari satu periode tertentu. Belanja modal meliputi belanja modal untuk memperoleh tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud.

Belanja Modal dapat diklasifikasikan menjadi dua kelompok, kelompok pertama yaitu belanja publik dimana manfaatnya dapat langsung dirasakan oleh masyarakat umum, misalnya jembatan, pembangunan jalan, dll. Kelompok yang kedua yaitu belanja aparatur dimana manfaatnya tidak langsung dirasakan oleh masyarakat tetapi dirasakan langsung oleh aparatur, misalnya pembangunan gedung dewan, dll. Faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal seperti Pertumbuhan Ekonoii, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap belanja modal pada pemerintahan kabupaten/kota di Jawa Tengah ?
2. Apakah PAD berpengaruh terhadap belanja modal pada pemerintahan kabupaten/kota di Jawa Tengah?
3. Apakah DAU berpengaruh terhadap belanja modal pada pemerintahan kabupaten/kota di Jawa Tengah?
4. Apakah DAK berpengaruh terhadap belanja modal pada pemerintahan kabupaten/kota di Jawa Tengah?
5. Apakah DBH berpengaruh terhadap belanja modal pada pemerintahan kabupaten/kota di Jawa Tengah?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun peneliti, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap belanja modal pada pemerintahan kabupaten/kota di Jawa Tengah
2. Untuk mengetahui pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja modal pada pemerintahan kabupaten/kota di Jawa Tengah

3. Untuk mengetahui dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja modal pada pemerintahan kabupaten/kota di Jawa Tengah.
4. Untuk mengetahui dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh terhadap belanja modal pada pemerintahan kabupaten/kota di Jawa Tengah.
5. Untuk mengetahui dana bagi hasil berpengaruh (DBH) terhadap belanja modal pada pemerintahan kabupaten/kota di Jawa Tengah.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan mampu memberi tambahan pengetahuan dan memberi informasi pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi kemajuan daerah itu sendiri.
2. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kegunaan bagi penulis dalam memecahkan permasalahan yang ada dalam penelitian.
3. Diharapkan dapat memberikan referensi bagi pembaca mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK) dan dana bagi hasil (DBH) terhadap belanja modal.