

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 2 Tahun 2015 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 33 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.

Pemberian otonomi daerah tercermin dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13/2006 menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah. Kebijakan baru ini dapat menjadi peluang dan tantangan bagi pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa daerah tidak lagi sekedar menjalankan instruksi dari pemerintah pusat, tetapi dituntut untuk mengembangkan kreatifitas dan inovasi dalam mengoptimalkan potensi yang selama ini (sebelum otonomi) dapat dikatakan terpasung.

Diberlakukannya otonomi daerah memberikan kesempatan pemerintah daerah untuk lebih mengembangkan potensi daerah tersebut maka pemerintah daerah perlu meningkatkan anggaran belanja modal, sumber-sumber dana yang digunakan untuk membiayai belanja modal tersebut terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang dijadikan dasar dalam pedoman Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah sering disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun kota dan kabupaten. Penganggaran mempunyai tiga tahapan, yakni perumusan proposal anggaran, pengesahan proposal anggaran, pengimplementasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai produk hukum (Samuels 2000). Menurut Hagen (2002) dalam Darwanto (2007) menyatakan bahwa penganggaran terbagi ke dalam empat tahapan, yakni *executive planning*, *legislative approval*, *executive implementation*, dan *ex post accountability*.

Belanja Modal merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum (Halim, 2004). Nordiawan (2006) mengatakan bahwa Belanja Modal adalah belanja yang dilakukan pemerintah yang menghasilkan aktiva tetap tertentu. Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan,

bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Belanja modal memiliki karakteristik spesifik dan menunjukkan adanya berbagai pertimbangan dalam pengalokasiannya (Munir, 2003).

Dari data yang didapat dari Dirjen Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah, pada tahun 2011 sampai dengan tahun 2013 rata – rata realisasi belanja modal Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah mengalami kenaikan antara 4 – 19 %. Belanja modal pada tahun 2011 sampai dengan 2013 paling tinggi yaitu Kota Semarang dari tahun 2011 – 2012 naik 4 % dan 2012 - 2013 naik 19 %, sedangkan belanja modal paling rendah Kota Tegal dari tahun 2011 - 2012 turun 8 % dan 2012 - 2013 naik 10 %. Meningkat dan menurunnya belanja modal dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pembiayaan bagi pemerintah daerah dalam menciptakan infrastruktur daerah daerah. PAD didapatkan dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengolahan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Untuk itu, dalam masa desentralisasi seperti ini, pemerintah daerah dituntut untuk bisa mengembangkan dan meningkatkan PAD-nya masing-masing dengan memaksimalkan sumberdaya yang dimiliki supaya bisa membiayai segala kegiatan penciptaan infrastruktur atau sarana prasarana daerah melalui alokasi belanja modal pada APBD. Pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanja modal harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan

mempertimbangkan PAD. Besar kecilnya belanja modal akan ditentukan dari besar kecilnya PAD. Sehingga jika pemerintah daerah ingin meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat dengan jalan meningkatkan belanja modal, maka pemerintah daerah harus berusaha keras untuk menggali PAD yang sebesar-besarnya. Sheila (2013) dan Darwanto & Yulia (2007) menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal, sedangkan menurut Nugroho (2010) menunjukkan bahwa hasil uji secara parsial PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap prediksi belanja modal.

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Umum bersifat *block grant* yang berarti penggunaannya diserahkan kepada pemerintah daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Menurut UU No. 33 tahun 2004 alokasi DAU tidak lagi dikaitkan secara langsung dengan belanja pegawai, jika PAD daerah tersebut kecil maka dana tersebut juga dapat dipergunakan pemerintah daerah untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada publik melalui alokasi belanja modal. Terdapat keterkaitan antara Dana Alokasi Umum dengan belanja modal, jadi semakin tinggi Dana Alokasi Umum semakin tinggi pula belanja modal yang dikeluarkan daerah tersebut. Hasil dari penelitian Sheila (2013), Darwanto & Yulia (2007) dan Nugroho (2010) menunjukkan hasil yang sama yaitu DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal.

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada pemerintahan daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan prioritas nasional. Pemanfaatan DAK diarahkan kepada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang dan tidak termasuk penyertaan modal. Menurut Permendagri No.13 tahun 2006 apabila ada kebutuhan belanja modal yang mendadak tetapi tidak ada anggaran maka untuk memenuhi kebutuhan tersebut boleh memakai sisa Dana Alokasi Khusus. Dengan adanya pengalokasian DAK diharapkan dapat mempengaruhi belanja modal, karena DAK cenderung akan menambah aset tetap yang dimiliki pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik. Sehingga semakin tinggi DAK maka semakin tinggi pula belanja modal. Hasil dari penelitian Sheila (2013) menunjukkan bahwa DAK berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal, sedangkan menurut Ardhani (2011) bahwa DAK tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu DBH pajak dan DBH bukan pajak (Sumber Daya Alam). DBH merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi

belanja modal yang bukan berasal dari PAD selain DAU dan DAK. Secara teoritis semakin besar DBH yang didapat pemerintah daerah maka semakin besar pula belanja modal, begitupun sebaliknya semakin kecil DBH maka semakin kecil pula belanja modal. Penelitian yang dilakukan oleh Alfian H. Harahap (2009) DBH berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Sheila Ardian Nuarisa (2013) dengan judul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Dalam penelitian ini peneliti menambahkan variabel independen yaitu Dana Bagi Hasil (DBH) yang mengacu pada penelitian Alfian H. Harahap (2009) dengan judul Pengaruh Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam terhadap Belanja Modal pada Kabupaten dan Kota di Sumatra Utara. Peneliti menggunakan periode penelitian 2011 – 2013 yang dipenelitian sebelumnya hanya menggunakan periode 2011, karena dengan menggunakan data tiga tahun terakhir dari penyusunan penelitian diharapkan dapat memberikan informasi yang relevan untuk kondisi belanja modal saat ini. Motivasi penelitian ini adalah untuk mengkonfirmasi penelitian Sheila Ardian Nuarisa (2013) dan mengetahui apakah variabel Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

Beberapa penelitian yang dilakukan seringkali memperoleh hasil yang berbeda-beda dan cenderung tidak konsisten satu sama lain. Atas dasar tidak konsistennya hasil temuan peneliti sebelumnya, maka peneliti tertarik mengambil judul PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD), DANA ALOKASI

UMUM (DAU), DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) DAN DANA BAGI HASIL (DBH) TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TENGAH.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, dapat dirumuskan ke dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal ?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal ?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal ?
4. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap alokasi belanja modal.
2. Menguji pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap alokasi belanja modal.

3. Menguji pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap alokasi belanja modal.
4. Menguji pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap alokasi belanja modal.

1.4 Kontribusi dan Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti lain

Hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian serupa yang telah dilakukan terdahulu serta membuktikan apakah dengan variabel yang lebih spesifik akan tetap mendukung hasil dari penelitian sebelumnya atau bahkan memberikan hasil yang berbeda.

2. Bagi Pemerintahan Daerah

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan informasi pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi kemajuan daerah.