

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

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 (good government). Tata kelola pemerintahan yang baik ditandai dengan adanya transparansi dan akuntabilitas.

Pelaksanaan reformasi tersebut diperkuat dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 (revisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004) dan UU No. 25 Tahun 1999 (revisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004). Dalam UU No. 32 Tahun 2004 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 33 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, maka daerah diberikan otonomi atau kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Menurut Suwandi dalam Hariyanto (2005) salah satu argumen dalam

pelaksanaan otonomi daerah adalah pemerintah daerah harus memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan otonominya. Kapasitas keuangan pemerintah daerah akan menentukan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahannya.

Berkaitan dengan hal tersebut, Halim (2001) menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang dapat melakukan otonomi dan desentralisasi, yaitu :

1. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya. Artinya daerah harus mampu mengelola keuangan daerahnya baik penerimaan maupun pengeluarannya, dimana penerimaan yang diperoleh daerah kemudian dialokasikan sebagai pembiayaan belanja daerahnya.
2. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar (dalam Dwirandra, 2006). Jadi, PAD harus menjadi basis utama penerimaan daerah dibandingkan dengan DAU agar daerah mampu melaksanakan otonomi dan desentralisasi seutuhnya.

Adanya desentralisasi keuangan merupakan konsekuensi dari adanya kewenangan untuk mengelola keuangan secara mandiri. 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, Dana Bagi Hasil ), Pinjaman Daerah, dan lain-lain dan pendapatan yang sah (Rahmawati, 2010) dalam Ridho Argi (2011).

Menurut Halim dalam Rahmawati (2010) dalam rangka penyelenggaran pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak / retribusi dan mengelola sumber daya alam. Sumber dana bagi daerah terdiri dan Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan (DBH, DAU, dan DAK), dan pinjaman daerah. Tiga sumber pertama langsung dikelola oleh pemerintah daerah melalui APBD, sedangkan yang lain dikelola oleh pemerintah pusat melalui kerja sama dengan pemerintah daerah.

Peningkatan PAD dalam jumlah yang besar diharapkan dapat mendorong akuntabilitas yang lebih, memperbaiki pembiayaan daerah, dan juga dapat memperkecil sumber pembiayaan yang berasal dari transfer Pemerintah pusat yang secara langsung meningkatkan kemandirian daerah.

Menurut data dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2010, DAU merupakan bagian terbesar dari dana perimbangan, yaitu sekitar 3,17% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Proporsi Dana Perimbangan semakin lama semakin menurun dalam anggaran Pemda sejalan dengan peningkatan penerimaan PAD walaupun masih menjadi sumber utama pendapatan daerah. Pada tahun 2007 persentase dana perimbangan adalah

78% dari total pendapatan daerah sedangkan pada tahun 2010 turun menjadi 73% (DJP-Kemenkeu, 2011). Dana Alokasi Umum masih tetap menjadi salah satu bagian terbesar anggaran nasional dan juga merupakan sumber utama anggaran Pemerintah daerah. Pendapatan kabupaten/kota sekitar 80% adalah dari Dana Alokasi Umum dan untuk provinsi sekitar 30%.

Selain dari PAD dan transfer dari pusat untuk membiayai kegiatannya, Pemda juga dapat memanfaatkan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya. SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Dalam acara penyerahan DIPA 2012 di Istana Negara, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyampaikan bahwa pembangunan infrastruktur di Indonesia yang belum memuaskan dan menghendaki agar sisa anggaran tidak digunakan untuk keperluan yang tidak jelas namun dapat digunakan untuk pembangunan infrastruktur. Prasetyantoko dalam harian Seputar Indonesia (21/12/11) yakin bahwa anggaran negara yang menganggur bisa dialokasikan untuk belanja yang memberikan nilai tambah dan mampu menstimulasi laju pertumbuhan ekonomi nasional.

Faktor utama bagi daerah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi adalah dengan meningkatkan investasi yang dapat dilakukan diantaranya dengan meningkatkan ketersediaan infrastruktur yang memadai, baik kualitas maupun kuantitas, dan menciptakan kepastian hukum. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah, Pemda dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya adalah memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-

sektor yang produktif di daerah (Harianto dan Adi, 2007).

Studi yang dilakukan oleh Abdullah dan Halim (2004) menyimpulkan bahwa sumber pendapatan daerah berupa dana perimbangan berasosiasi positif terhadap belanja modal, sementara PAD tidak. Temuan yang sama juga pada penelitian yang dilakukan oleh Harianto dan Adi (2007), Maharani (2007) maupun Putro (2011).

Sementara itu SiLPA dalam hubungannya dengan belanja modal telah di teliti oleh Ardhini (2011) dengan objek penelitian di kabupaten/kota wilayah Jawa Tengah dengan hasil bahwa SiLPA berpengaruh positif terhadap belanja modal. Hal ini mengindikasikan bahwa SiLPA merupakan salah satu sumber pendanaan belanja modal.

Bertolak dari uraian di atas maka penelitian ini bermaksud untuk menganalisis sejauh mana DAU, DAK, PAD dan SiLPA berpengaruh pada alokasi belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Pungky Ardhani (2011) yaitu variabel yang digunakan dalam penelitian ini mengganti variabel pertumbuhan ekonomi dengan variabel baru yaitu Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) dan periode penelitian, peneliti ingin mengetahui apakah dengan adanya perbedaan tersebut di atas akan terjadi perubahan pengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal dan apakah hasil penelitian ini konsisten dengan penelitian sebelumnya atau bahkan memberikan hasil yang baru.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dilihat bahwa Pemerintah Daerah dalam menyusun APBD dan pelaksanaannya lebih banyak mengalokasikan anggaran ke sektor belanja operasi dan pada belanja modal. Padahal belanja modal merupakan pengeluaran Pemerintah yang sangat efektif untuk meningkatkan pelayanan umum.

Dengan demikian, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada pemerintah Kabupaten / kota di Provinsi Jawa Tengah ?
2. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada kabupaten / kota di Provinsi Jawa Tengah ?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada pemerintah kabupaten / di Provinsi Jawa Tengah ?
4. Apakah Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah kabupaten / kota di Provinsi Jawa Tengah ?
5. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) secara bersama-sama mempengaruhi pengalokasian belanja modal pada pemerintah kabupaten / kota di Provinsi Jawa Tengah ?

### **C. Batasan Masalah**

Yang menjadi batasan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Kabupaten / kota yang diteliti hanya yang berada dalam wilayah provinsi Jawa Tengah saja.
2. Data yang akan dianalisa dalam penelitian ini adalah data faktor-faktor yang mempengaruhi alokasi belanja modal, meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) periode tahun 2012 dan 2013.

### **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah menganalisis dan mengetahui secara empiris pengaruh:

- a. Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada pemerintah kabupaten / kota di Provinsi Jawa Tengah
- b. Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada pemerintah kabupaten / kota di Provinsi Jawa Tengah
- c. Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada pemerintah kabupaten / kota di Provinsi Jawa Tengah
- d. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada pemerintah kabupaten / kota di Provinsi Jawa Tengah

- e. Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) secara bersama-sama terhadap pengalokasian belanja modal pada pemerintah kabupaten / kota di Provinsi Jawa Tengah?

## **2. Manfaat Penelitian**

- a. Melengkapi penelitian serupa yang telah dilakukan terdahulu serta membuktikan apakah dengan variabel yang lebih spesifik akan tetap mendukung hasil dan penelitian sebelumnya atau bahkan dapat memberikan hasil yang berbeda.
- b. Dapat digunakan oleh Pemerintah Kab/Kota di Jawa Tengah sebagai bahan pertimbangan untuk pengalokasian belanja modal, sehingga dapat meningkatkan pelayanan kepada publik.
- c. Bagi penulis, penelitian ini dapat menambah wawasan atau pengetahuan penulis tentang pengalokasian belanja modal pemerintah daerah.

## **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan skripsi ini dibagi menjadi lima bab, yaitu:

### **BAB I. PENDAHULUAN**

Bab pertama menjelaskan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.



## BAB II. KAJIAN PUSTAKA

Bab kedua menjelaskan landasan teori dan literatur-literatur yang digunakan sebagai acuan perbandingan untuk membahas masalah, meliputi Perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Pengeluaran Pemerintah, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA), Belanja Modal, Kerangka Pikir dan Hipotesis.

## BAB III. METODE PENELITIAN

Menguraikan tentang teknik pengumpulan data, jenis dan sumber data, populasi dan sampel penelitian, identifikasi variable, definisi operasional variable, analisis data dan hipotesis.

## BAB IV. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ke-empat menjelaskan tentang analisa data, analisa data terhadap hipotesis, serta pengujian asumsi klasik, dan pembahasan secara teoritik baik secara kuantitatif maupun statistik.

## BAB V. PENUTUP

Bab kelima menjelaskan tentang kesimpulan hasil penelitian, keterbatasan penelitian, saran atas penelitian, serta implikasi. Dengan keterbatasan penelitian diharapkan penelitian ini dapat disempurnakan pada penelitian-penelitian selanjutnya.