

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengelolaan pemerintah daerah, baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten dan kota memasuki era baru sejalan dengan dikeluarkannya Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Dalam perkembangannya kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kebijakan ini merupakan tantangan dan peluang bagi pemerintah daerah (pemda) dikarenakan pemda memiliki kewenangan lebih besar untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif.

Kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah. Pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (UU No. 32 Tahun 2004). Inti hakekat otonomi adalah adanya kewenangan daerah, bukan pendelegasian (Saragih, 2003).

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal menunjukkan bahwa potensi pemerintah daerah antara satu dengan daerah yang lain bisa jadi sangat beragam. Pemberian otonomi yang lebih besar akan memberikan dampak

yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi, hal inilah yang mendorong daerah untuk mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik. konsekuensinya, pemerintah perlu memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini. Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda (Harianto dan Adi, 2007).

Menurut Boediono (1985) dalam Tarigan (2006 : 46), “Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan output per kapita”. Menurut Arsyad (2005 :7) “Pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai kenaikan PDB/PNB tanpa memandang apakah kenaikan itu lebih besar atau lebih kecil dari tingkat pertumbuhan penduduk, atau apakah perubahan struktur ekonomi terjadi atau tidak. Pertumbuhan ekonomi menunjukkan sejauh mana aktivitas perekonomian akan menghasilkan tambahan pendapatan masyarakat pada suatu periode tertentu. Pertumbuhan ekonomi terkait dengan proses peningkatan produksi barang dan jasa dalam kegiatan ekonomi masyarakat. Indikator untuk mengukur pertumbuhan ekonomi adalah tingkat pertumbuhan domestik bruto (PDB) yang mencerminkan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh aktivitas produksi didalam perekonomian (Susanti dkk, 2000 : 23).

Berkaitan dengan desentralisasi dalam otonomi daerah PDRB harus memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Pemberian otonomi yang lebih besar akan memberikan dampak yang lebih

besar bagi pertumbuhan ekonomi, hal inilah yang mendorong daerah untuk mengalokasikan secara lebih efisien sebagai potensi lokal dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (Darwanto dan Yustikasari, 2007). Artinya peningkatan PAD merupakan akses dari pertumbuhan ekonomi. Daerah yang pertumbuhan ekonominya positif mempunyai kemungkinan mendapatkan kenaikan PAD. Dari perspektif ini seharusnya pemda lebih berkonsentrasi pada pemberdayaan kekuatan ekonomi lokal untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi daripada sekedar mengeluarkan produk perundangan terkait dengan pajak ataupun retribusi (Adi, 2006)

Berlakunya Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan yang mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintah daerah. UU ini menegaskan bahwa pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Dana perimbangan terdiri dari DAU, DAK dan bagian daerah dari hasil pajak pusat.

Dana Alokasi Umum merupakan sumber keuangan lainnya untuk pemerintah daerah yang berasal dari pemerintah pusat yang sering disebut dengan dana subsidi. Menurut Halim (2002 : 65), DAU adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah Daerah menyusun anggaran yang kemudian dijadikan pedoman dalam menjalankan berbagai

aktivitasnya. Anggaran pemerintah adalah jenis rencana yang menggambarkan rangkaian tindakan atau kegiatan yang dinyatakan dalam bentuk angka-angka rupiah untuk suatu jangka waktu tertentu. Pada saat mengelola keuangannya, Pemerintah Daerah harus dapat menerapkan asas kemandirian daerah yang mengoptimalkan penerimaan dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD).

PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan. Kekuasaan legislatif yang sangat besar menyebabkan dekresi atas penggunaan spread PAD seringkali tidak sesuai dengan preferensi publik.

Selain dari PAD dan transfer dari pusat untuk kegiatannya, Pemda juga dapat memanfaatkan sisa lebih pembiayaan anggaran (SILPA) tahun sebelumnya. Potensi keuangan daerah yang tidak sama menimbulkan adanya

kesenjangan keuangan yang dapat mengakibatkan kesenjangan pembangunan antar daerah. SILPA adalah suatu indikator yang menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah. SILPA merupakan indikator efisiensi, karena SILPA akan terbentuk bila terjadi surplus pada APBD dan sekaligus terjadi pembiayaan neto yang positif, dimana komponen penerimaan lebih besar dari komponen pengeluaran pembiayaan (Balai Litbang NTT, 2008).

Luas wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional. Dalam penjelasan Undang-Undang nomor 33 tahun 2004, salah satu variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana adalah luas wilayah. Daerah dengan wilayah yang lebih luas tentulah membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih banyak sebagai syarat untuk pelayanan kepada publik bila dibandingkan dengan daerah dengan wilayah yang tidak begitu luas.

Menurut Perdirjen Perbendaharaan Nomor PER-33/PB/2008 yang dimaksud belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap atau aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk didalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

Belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun

untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, upaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Saragih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan. Penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak digunakan untuk program-program pelayanan publik, hal ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja pemerintah daerah untuk berbagai kepentingan publik.

Peningkatan kualitas pelayanan publik dapat diperbaiki melalui perbaikan manajemen kualitas jasa (*service quality management*), yakni upaya meminimasi kesenjangan (*gap*) antara tingkat layanan dengan harapan konsumen (Bastian, 2006). Dengan demikian, pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik. Untuk dapat meningkatkan pengalokasian belanja modal, maka perlu diketahui variabel-variabel yang berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal, seperti pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, sisa lebih pembiayaan anggaran, dan luas wilayah.

Menurut Permana (2013) menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal. Peneliti menyimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum

berpengaruh terhadap belanja modal. Putro (2011) menganalisis bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Peneliti menyimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Menez (2013) menganalisis Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Peneliti menyimpulkan bahwa Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Sementara itu SILPA dalam hubungannya dengan belanja modal telah diteliti oleh Ardhini (2011) dengan hasil bahwa SILPA berpengaruh terhadap belanja modal.

Penelitian sekarang melakukan pengembangan dari penelitian Siswantoro (2010). Perbedaan penelitian ini dengan sebelumnya yaitu adanya penambahan variabel pertumbuhan ekonomi sehingga bisa melengkapi variabel yang belum ada sebelumnya. Pada penelitian sebelumnya hanya menggunakan variabel Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, SILPA, dan Luas Wilayah terhadap belanja modal serta tahun penelitian yang dilakukan pada tahun 2010, sedangkan pada penelitian ini dilakukan pada tahun 2014. Selain itu tempat penelitian terdahulu dilakukan di Pemerintah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia sedangkan penelitian ini dilakukan di Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah.

Penelitian ini bermaksud untuk menganalisis sejauh mana Pertumbuhan Ekonomi, DAU, PAD, SiLPA dan Luas Wilayah berpengaruh pada alokasi belanja modal tahun berikutnya. Berdasarkan uraian diatas, peneliti akan melakukan penelitian dengan judul “ PENGARUH PERTUMBUHAN

EKONOMI, DANA ALOKASI UMUM, PENDAPATAN ASLI DAERAH, SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN DAN LUAS WILAYAH TERHADAP BELANJA MODAL”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas ruang lingkup dari pembahasan yang dilakukan peneliti, meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal ?
2. Bagaimana pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja modal ?
3. Bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal ?
4. Bagaimana pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) terhadap belanja modal ?
5. Bagaimana pengaruh luas wilayah terhadap belanja modal ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, dana alokasi umum, pendapatan asli daerah dan luas wilayah terhadap belanja modal guna meningkatkan pelayanan publik dalam transparansi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-Jawa Tengah untuk pencapaian tujuan bersama. Berdasarkan masalah diatas, tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Menguji secara empiris pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal.

2. Menguji secara empiris pengaruh dana alokasi terhadap belanja modal.
3. Menguji secara empiris pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal.
4. Menguji secara empiris pengaruh sisa lebih pembiayaan anggaran (SILPA) terhadap belanja modal.
5. Menguji secara empiris pengaruh luas wilayah terhadap belanja modal.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagi pengembangan teori untuk mendukung mata kuliah akuntansi sektor publik dalam penelitian yang sehubungan dengan pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Dana Alokasi Umum (DAU), Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA), dan Luas Wilayah terhadap belanja modal.
2. Bagi Praktik pada pemerintah daerah, diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengambilan kebijakan di masa yang akan datang dalam hal pengalokasian belanja modal yang terdapat dalam APBD.
3. Bagi pembuat kebijakan dalam hal ini pemerintah pusat, memberikan masukan terhadap pengembangan atas peningkatan PAD, sehingga dimasa mendatang daerah otonom dapat mengembangkan dan membangun daerahnya dengan sumber pendanaan dan hasil kekayaan daerah masing-masing.

E. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Pendahuluan menguraikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka menjelaskan mengenai definisi Pertumbuhan Ekonomi, Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran, Luas Wilayah, Belanja Modal. Penelitian Terdahulu dan Hipotesis Penelitian, Kerangka Teoritis.

BAB III METODE PENELITIAN

Menguraikan mengenai ruang lingkup penelitian, data dan sumber data, definisi operasional variabel dan pengukuran variabel, teknik analisis data.

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Analisis data dan pembahasan, bab ini akan menguraikan analisis data dan pembahasan.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil analisis data yang telah diperoleh dan saran bagi penelitian dimasa yang akan datang.