

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 30 Tahun 2004, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit bantuan dari pemerintah pusat. Pemerintah Daerah mempunyai hak dan kewenangan untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimiliki sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah Janah et al (2017). UU tersebut menegaskan bahwa setiap daerah diberikan kebebasan dalam menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja-belanja sesuai dengan peraturan-peraturan yang ada, menata dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan daerahnya dengan bantuan dari pemerintah, disamping itu pemerintah daerah juga diberi keluasaan dalam menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimiliki oleh daerah Janah et al (2017).

Pada era otonomi daerah yang ditandai dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengatur mengenai kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat kesejahteraan rakyat, termasuk kewenangan untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah sendiri Novianto dan Hanafiah (2015). Daerah otonom mempunyai kewenangan dan tanggung jawab

untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, mendefinisikan anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan rupiah, yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode. Menurut (Freeman, 2003 dalam Sugiyanto, 2016), anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya pada kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas (the process of allocating resources to unlimited demands). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi (Sugiyanto, 2016). Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap.

Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang member manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Aset tetap tersebut digunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja, bukan untuk dijual. Pengukuran (proxy) yang digunakan adalah persentase perbandingan antara belanja modal dengan total belanja dan Skala yang digunakan adalah rasio Pratama (2017). Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik Febriana (2015). Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Sesuai Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, belanja modal merupakan bagian dari kelompok belanja daerah, yang memiliki pengertian berupa pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi, dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Dengan adanya belanja modal diharapkan adanya multiplier effect, secara makro dan mikro bagi perekonomian nasional Indonesia, dan khususnya bagi daerah Febriana (2015).

Dari berbagai penelitian telah menguji faktor-faktor yang mempengaruhi alokasi belanja modal diantaranya pendapatan asli daerah, dana perimbangan meliputi dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan

dana bagi hasil, silpa, dan kinerja keuangan yang meliputi tingkat kemandirian dan rasio efektifitas.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah Pratama (2017). Peningkatan PAD diharapkan dapat meningkatkan investasi belanja modal daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik. Sedangkan sumber kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui Pendapatan Asli Daerah. Setiap penyusunan APBD, alokasi belanja modal harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan PAD yang diterima. Sehingga apabila Pemda ingin meningkatkan belanja modal untuk pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, maka Pemda harus menggali PAD yang sebesar-besarnya. Pada penelitian yang dilakukan oleh Novianto dan Hanafiah (2015), Febriana (2015), Pratama (2017) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Alokasi Belanja modal. Sementara dari penelitian wandira (2013) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak memiliki pengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Faktor yang mempengaruhi tentang dana perimbangan adalah Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Kemampuan suatu daerah untuk membiayai kegiatan operasional berbeda beda, sehingga untuk mengurangi ketimpangan fiskal antar daerah tersebut Pemerintah Pusat memberikan bantuan dalam bentuk Dana

Perimbangan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah untuk dikelola dan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada publik Febriana (2015).

Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disingkat DAU adalah Dana yang bersumber dari Pendapatan APBN yang dialokasikan untuk Provinsi dan kabupaten/kota dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU yang relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal. Jadi dengan kata lain, jika pemerintah pusat mengalokasikan DAU relatif besar maka daerah tersebut kurang mandiri. Hal ini kemungkinan disebabkan karena PAD daerah tersebut kecil sehingga pemerintah pusat perlu mengalokasikan dana kepada daerah tersebut (Darise,2007:39 dalam Janah, dkk 2017). Pada penelitian yang dilakukan oleh Pratama (2017)

dan Janah, dkk (2017), menyatakan bahwa dana alokasi Umum berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal. Berbeda dengan penelitian Paramarta dan Budiasih (2016), Sugiyanto (2016) dan Aditiya Novi Dirgantari (2017) dana alokasi umum tidak memiliki pengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal.

Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disebut DAK adalah Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN (Janah, dkk 2017). Daerah tertentu adalah daerah yang memenuhi kriteria yang ditetapkan setiap tahun untuk mendapatkan alokasi DAK. Dengan demikian, tidak semua daerah mendapatkan alokasi DAK. Pada penelitian yang dilakukan oleh Pratama (2017) dan Sugiyanto (2016), menyatakan bahwa dana alokasi Khusus berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal. Berbeda dengan penelitian Sudarwadi (2015) dana alokasi khusus tidak memiliki pengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal.

Berbeda lagi dengan Dana bagi hasil (DBH) merupakan hak Daerah atas pengelolaan sumber-sumber penerimaan Negara yang dihasilkan dari masing-masing Daerah, yang besarnya ditentukan atas Daerah penghasil yang didasarkan atas ketentuan perundangan yang berlaku. Definisi DBH Berdasarkan UU 33 Tahun 2014, Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan

kepada Daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka Desentralisasi. Pada penelitian yang dilakukan oleh wandira (2013) dan Janah, dkk (2017) menyatakan bahwa Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal. Berbeda dengan penelitian Sari, dkk (2017) dana bagi hasil tidak memiliki pengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal.

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) APBD merupakan salah satu parameter kinerja organisasi pemerintah daerah yang mendapat perhatian utama dari para pemangku kepentingan Mardiasmo, (2002) (Devvas dikutip dari Sari dkk, 2017) menjelaskan bahwa informasi SiLPA APBD yang ada pada Laporan Realisasi Anggaran (LRA) merupakan salah satu indikator bagi rekanan pemerintah daerah dalam membuat keputusan perencanaan investasi. Sementara, informasi arus kas pemerintah daerah diyakini mampu memberikan informasi untuk membantu para memilika kepepinagan dalam memprediksi arus kas yang akan didistribusikan oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Menurut Sari dkk (2017) di masa yang akan datang digunakan untuk menutupi belanja daerah yang meliputi belanja langsung dan belanja tidak langsung dimasa yang akan datang sehingga peranan SILPA berpengaruh besar pada komposisi belanja daerah dimasa yang akan datang. Pada penelitian yang dilakukan oleh Sari. dkk (2017) menyatakan bahwa SiLPA berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal.

Berbeda dengan penelitian Afkarina (2017) sisa lebih pembiayaan anggaran tidak memiliki pengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal.

Faktor yang mempengaruhi tentang kinerja keuangan adalah tingkat kemandirian dan rasio efektifitas. Menurut (Halim, 2007:231 dalam Haryanto, 2013), analisis rasio keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan yang tersedia. Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya, sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Rasio keuangan dapat digunakan untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur efisiensi dan efektifitas dalam merealisasikan pendapatan daerah Sugiyanto (2016).

Tingkat Kemandirian Daerah mencerminkan keadaan otonomi suatu daerah yang diukur dengan besarnya pendapatan asli daerah terhadap jumlah total pendapatan daerah Sularso dan Restianto (2011). Diberlakukannya paket undang-undang otonomi daerah dan keuangan negara tersebut tentunya memiliki tujuan yaitu agar terciptanya suatu kemandirian daerah. Menurut Hadi (2010) dalam penelitian Novianto dan Hanafiah (2015) kemandirian daerah yang dimaksud adalah seberapa besar tingkat kemandirian pemerintah daerah dalam hal pendanaan atau mendanai segala aktivitasnya tanpa ada campur tangan pemerintah pusat. Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan

dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Pada penelitian yang dilakukan oleh Novianto dan Hanafiah (2015), Sugiyanto (2016) menyatakan bahwa Tingkat kemandirian daerah tidak berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal.

Rasio Efektivitas pendapatan adalah kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Rasio efektivitas dihitung dengan cara membandingkan realisasi pendapatan dengan target penerimaan pendapatan yang dianggarkan. Semakin tinggi rasio efektivitas maka menggambarkan kemampuan daerah semakin tinggi. Pada penelitian yang dilakukan oleh Novianto dan Hanafiah (2015) menyatakan bahwa Rasio Efektifitas berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal. Sementara dari penelitian Martini dan Dwirandra (2015) menemukan bahwa rasio efektivitas keuangan daerah tidak berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal.

Adanya inkonsistensi dalam penelitian terdahulu, maka peneliti melakukan penelitian ulang terhadap Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Silpa, dan Kinerja Keuangan Terhadap Alokasi Belanja Modal. Penelitian ini mengembangkan penelitian dari Novianto dan Hanafiah (2015) dengan judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Kinerja Keuangan Terhadap Alokasi Belanja Modal” dan peneliti menambahkan satu variabel independen yang

digunakan yaitu Sisa Lebih Pembiayaan anggaran (SiLPA). Sisa anggaran yang terjadi pada akhir periode dapat digunakan sebagai sumber pembiayaan maupun belanja untuk tahun anggaran berikutnya (Mahmudi, 2010). Selanjutnya penggunaan SiLPA untuk tahun anggaran berikutnya dalam bentuk mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung, yaitu belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal (Kadi, 2010). Semakin besar jumlah SiLPA pada tahun anggaran akan berdampak terhadap pemenuhan komposisi jumlah belanja daerah pada periode berikutnya. Selain itu pemenuhan cukup tidaknya jumlah belanja daerah pada periode berikutnya ditentukan oleh besarnya pembiayaan yang dilakukan. Apabila terjadi defisit APBD maka pemerintah daerah yang bersangkutan akan melakukan pinjaman daerah untuk menutupi kebutuhan belanja daerah yang dilakukan pada P-APBD kabupaten kota yang bersangkutan.

Objek dari penelitian ini yaitu pada Pemerintah Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Tengah. Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Aset tetap tersebut digunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja, bukan untuk dijual. Pengukuran (proxy) yang digunakan adalah persentase perbandingan antara alokasi belanja modal dengan total belanja. Adapun perbedaan objek penelitian ini adalah

rentang waktu yang berbeda yaitu periode 2015-2016 dan objek penelitiannya di Jawa Tengah.

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **“PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA PERIMBANGAN, SILPA, DAN KINERJA KEUANGAN DAERAH TERHADAP ALOKASI BELANJA MODAL (Studi Empiris Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015-2016).”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Alokasi Belanja Modal?
- b. Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Alokasi Belanja Modal?
- c. Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Alokasi Belanja Modal?
- d. Apakah terdapat pengaruh Dana Bagi hasil terhadap Alokasi Belanja Modal?
- e. Apakah terdapat Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Alokasi Belanja Modal?

- f. Apakah terdapat pengaruh Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Tahun Sebelumnya terhadap Alokasi Belanja Modal?
- g. Apakah terdapat pengaruh Tingkat Efektivitas Keuangan Daerah Tahun Sebelumnya terhadap Alokasi Belanja Modal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini untuk membuktikan bukti empiris pada:

- a. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Alokasi Belanja Modal.
- b. Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Alokasi Belanja Modal.
- c. Pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Alokasi Belanja Modal.
- d. Pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Alokasi Belanja Modal.
- e. Pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Alokasi Belanja Modal.
- f. Pengaruh Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Tahun Sebelumnya terhadap Alokasi Belanja Modal.
- g. Pengaruh Tingkat Efektivitas Keuangan Daerah Tahun Sebelumnya terhadap Alokasi Belanja Modal.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut:

a. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para akademisi sebagai referensi untuk menambah pengetahuan para akademisi mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, SilPA, dan Kinerja Keuangan Terhadap Alokasi Belanja Modal.

b. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini semoga dapat bermanfaat bagi peneliti khususnya, dalam menambah pengetahuan dan memberikan keyakinan mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, SilPA, dan Kinerja Keuangan Terhadap Alokasi Belanja Modal.

c. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam mengalokasikan belanja modal dan mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki pemerintah Provinsi Jawa Tengah, sehingga dapat meningkatkan pelayanan publik.

d. Bagi peneliti Lain

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya dan sebagai penambah wacana keilmuan.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran penelitian yang lebih jelas dan sistematis agar mempermudah

bagi pembaca dalam memahami penulisan penelitian ini. Dari masing-masing bab secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut :

BAB I. PENDAHULUAN

Bab pendahuluan, pada bab ini akan dijelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab tinjauan pustaka, pada bab ini akan diuraikan tentang landasan teori, penelitian terdahulu yang mendasari penulisan skripsi ini yaitu pendapatan asli daerah, dana perimbangan, silpa, dan kinerja keuangan. Selain itu, diuraikan juga tentang kerangka pemikiran dan pengembangan hipotesis.

BAB III. METODE PENELITIAN

Bab metode penelitian. Pada bab ini berisi tentang metode penelitian yang digunakan meliputi jenis penelitian, populasi dan sampel penelitian, data dan sumber data penelitian, metode pengumpulan data, definisi operasional dan pengukuran variabel, dan metode analisis data.

BAB IV. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab analisis data dan pembahasan. Dalam bab ini akan diuraikan tentang analisis dan pembahasan variabel independennya yaitu pendapatan asli daerah, dana perimbangan, silpa, dan kinerja keuangan dalam mempengaruhi variabel dependennya yaitu belanja

modal. Serta menguraikan tentang hasil analisis data, serta interpretasi dan pembahasan hasil penelitian.

BAB V. PENUTUP

Bab penutup. Bab ini berisi tentang kesimpulan hasil penelitian, keterbatasan penelitian, dan disertai juga dengan saran untuk penelitian selanjutnya.