

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Seiring dengan perubahan kepemimpinan nasional dari Orde Baru menuju Orde Reformasi, pola hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat mengalami perubahan, dimana sebelum reformasi, sistem pemerintahan yang dianut bersifat sentralistik, kemudian semenjak tahun 1999 berubah menjadi sistem desentralisasi atau yang sering dikenal sebagai era otonomi daerah yang ditandai dengan adanya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang telah dilakukan revisi menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. 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. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah yang disusun secara tahunan dan ditetapkan dengan peraturan daerah.(Novianto dan Hanafiah, 2015).

Dalam rangka untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah yang optimal, maka diberlakukanlah UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Desentralisasi fiskal yang di atur dalam UU No. 33 tahun 2004 terdiri dari tiga macam, yaitu Pajak Daerah (Tax Assignment), Dana Bagi Hasil (Revenue Sharing) dan Dana Alokasi Umum serta Dana Alokasi Khusus. Dengan desentralisasi fiskal ini, Pemerintah Daerah diharapkan mampu mengoptimalkan penerimaan daerahnya sehingga mandiri dalam pengelolaan keuangannya dan dapat mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat. (Sudarwadi, 2015).

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 (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.

Tiga komponen APBD yaitu pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Jika komponen ini dilakukan dengan baik maka akan memberikan dampak yang baik pula bagi perekonomian daerah. Menurut (Sari,dkk, 2017), menjelaskan bahwa belanja daerah dikelompokkan menjadi dua yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung merupakan belanja daerah yang dianggarkan dan tidak terkait dengan pelaksanaan program kegiatan seperti bunga, subsidi, bantuan sosial, belanja bagi hasil, dan bantuan keuangan, sedangkan belanja langsung merupakan kegiatan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan dan program seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal. Belanja modal adalah 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. 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 alokasi umum, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil, dan silpa.

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.

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 Susanti dan

Fahlevi (2016) 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 kepeintinagan dalam memprediksi arus kas yang akan didistribusikan oleh pemerintah daerah dalam penyelenggarakan 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.

Adanya inkonsistensi dalam penelitian terdahulu, maka peneliti melakukan penelitian ulang terhadap Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan SiLPA, Terhadap

Alokasi Belanja Modal. Penelitian ini mengembangkan penelitian dari Sudarwadi, (2015) dengan judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Modal Daerah, dan peneliti menambahkan dua variabel independen yang digunakan yaitu Dana Bagi Hasil dan Sisa Lebih Pembiayaan anggaran (SiLPA)

Objek dari penelitian ini yaitu pada Pemerintah Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2015-2016. 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 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 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 Timur.

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul “PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM, DANA ALOKASI KHUSUS, DANA BAGI HASIL, DAN SiLPA TERHADAP ALOKASI BELANJA MODAL (Setudi Empiris Pada Kabupaten/Kota di Provinsi JawaTimur 2015-2016).”

B. Rumusan Masalah

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

1. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Alokasi Belanja Modal?
2. Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Alokasi Belanja Modal?
3. Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Alokasi Belanja Modal?
4. Apakah terdapat pengaruh Dana Bagi hasil terhadap Alokasi Belanja Modal?
5. Apakah terdapat Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Alokasi Belanja Modal?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Alokasi Belanja Modal.
2. Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Alokasi Belanja Modal.
3. Pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Alokasi Belanja Modal.
4. Pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Alokasi Belanja Modal.
5. Pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Alokasi Belanja Modal.

D. Manfaat Penelitian

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

1. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para akademisi sebagai referensi untuk menambah pengetahuan para akademisi mengenai Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, dan SiLPA Terhadap Alokasi Belanja.

2. 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.

3. Bagi Pemerintah Daerah

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

4. Bagi peneliti Lain

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya dan sebagai penambah wawasan 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 Penadahuluan, pada bab ini akan dijelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

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