

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengelolaan pemerintah daerah, baik di tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten dan kota memasuki era baru dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Kemudian pemerintah mengeluarkan kebijakan baru mengenai otonomi daerah yakni dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Melalui otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menggali pendapatan dan melakukan peran alokasi secara mandiri dalam menetapkan prioritas pembangunan. Di harapkan dengan adanya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dapat lebih pemeratakan pembangunan sesuai dengan keinginan daerah untuk

mengembangkan wilayah menurut potensi masing-masing (Rasita, Daisy, dan George 2017).

Otonomi daerah adalah program pemerintah untuk pembangunan yang berkelanjutan dan meminimalkan kesenjangan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya, di dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah menjelaskan otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan (Meianto, Betri Dan Wenny 2014). Berdasarkan UU No.23 tahun 2014, setiap daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit mungkin adanya campur tangan dari pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah yang menitikberatkan pada daerah kabupaten dan kota ditandai dengan adanya penyerahan sejumlah kewenangan dari Pemerintah pusat ke Pemerintah daerah yang bersangkutan. Hal tersebut menegaskan bahwa Pemda memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya yang dimiliki untuk belanja-belanja daerah dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum dalam anggaran daerah (Dodik, 2012). Otonomi daerah menekankan terhadap peranan dan kemampuan pemerintah daerah dalam pembangunan dan pengelolaan keuangan daerah yang diupayakan bertambah besar. Pengelolaan keuangan daerah pada dasarnya merupakan pelaksanaan desentralisasi kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah, dimana pemerintah

pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, menggali pendapatan daerah dan mengalokasikan dana bagi pelayanan umum, serta kewenangan dalam pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Wulandari 2014).

Diberlakukannya otonomi daerah memberikan kesempatan pemerintah daerah untuk lebih mengembangkan potensi daerah. Untuk 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) (Wandira 2013). Program peningkatan kesejahteraan masyarakat ditandai dengan kualitas pelayanan aparat pemerintah kepada masyarakat, tersedianya layanan umum dan layanan sosial yang cukup dan berkualitas, perbaikan dan penyediaan kebutuhan masyarakat di bidang pendidikan dan kesehatan, penambahan perbaikan di bidang infrastruktur, bangunan, peralatan dan harta tetap lainnya. Daerah yang dikatakan mandiri adalah daerah yang dapat membiayai kebutuhan semua belanja modalnya dengan menggunakan dana dari Pendapatan Asli Daerah tanpa harus meminjam dan tergantung dari bantuan pemerintah pusat (Meianto, Betri Dan Wenny 2014).

Pelaksanaan otonomi daerah ini diberlakukan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia baik itu pada tingkat provinsi maupun

ditingkat kabupaten dan/atau kota. Pemerintah daerah dalam rangka menjalankan proses pemerintahan di daerah wajib menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Belanja adalah semua pengeluaran oleh Bendahara Umum Negara atau Bendahara Umum Daerah yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah (Maryadi 2014). Menurut Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah No.2 (2012), Belanja Modal (Capital Expenditure) adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah asset tetap, inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset (Mawarni, Darwanis dan Abdullah 2013).

Dalam Menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004 Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi terdiri atas Pendapatan

Daerah dan Pembiayaan. Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 Ayat 1 Undang-Undang No.33 Tahun 2004 bersumber dari Pendapatan Asli Daerah; Dana Perimbangan; dan Lain-lain Pendapatan. Dana Perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus (Maryadi 2014).

Pendapatan Asli Daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang dana perimbangan bahwa “Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah 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 kewenangan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai asas perwujudan asas desentralisasi.” Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah (Halim, 2004:67). Menurut Mamesah (1995) dalam Ni Wayan (2017) menyatakan besarnya PAD menunjukkan kemampuan daerah untuk memenuhi kebutuhannya sendiri dan memelihara serta mendukung hasil-hasil pembangunan yang telah dilaksanakan dan yang akan dilaksanakan di masa yang akan datang. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 pasal 285, Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Berdasarkan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 pasal 1, Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan

imbangan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedangkan Retribusi Daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, “Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan” antara lain bagian laba dari BUMD, hasil kerjasama dengan pihak ketiga. Sedangkan Lain-lain PAD yang sah antara lain penerimaan daerah di luar pajak dan retribusi daerah seperti jasa giro, hasil penjualan aset daerah.

Besarnya PAD dapat mencerminkan tingkat kemandirian pemerintah daerah, dimana daerah lebih fleksibel dalam merencanakan alokasi anggaran sesuai agenda melalui belanja pembangunan/infrastruktur dan belanja lainnya. Tingkat Pendapatan Asli Daerah akan berpengaruh terhadap aktivitas yang dilakukan oleh suatu daerah. Semakin besar Pendapatan Asli Daerah maka akan meningkatkan aktivitas ekonomi yang akan dilakukan oleh suatu daerah, dengan meningkatnya aktivitas daerah maka akan meningkatkan output daerah berupa barang dan jasa yang akan diikuti dengan alokasi belanja modal di daerah juga ikut meningkat.

Disamping PAD, faktor yang mempengaruhi Belanja Modal adalah Dana Alokasi Umum (DAU). Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka

pelaksanaan Desentralisasi. Marianus (2016) mengatakan bahwa DAU bersifat *block grant* yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan layanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Tujuan dan fungsi dana alokasi umum (DAU) untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antardaerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. DAU memberikan kontribusi terbesar dalam Dana Perimbangan.

Dana Alokasi Umum diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bertujuan untuk membiayai kebutuhan pemerintah daerah dan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada publik. Selain untuk memenuhi belanja operasional daerah, dana alokasi umum juga digunakan untuk pembangunan infrastruktur. Semakin besar dana alokasi umum yang diterima dan semakin besarnya pengalokasian dana alokasi umum untuk pembangunan infrastruktur maka pelayanan kepada publik akan semakin baik yang diharapkan akan meningkatnya alokasi Belanja Modal.

Faktor yang mempengaruhi Belanja Modal yang selanjutnya adalah Dana Alokasi Khusus (DAK). Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Marianus, Rudy (2016) mengatakan

pemanfaatan DAK diarahkan pada 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. Dengan DAK, pemerintah daerah dapat mengoptimalkan belanja modal, karena DAK cenderung akan menambah aset tetap yang dimiliki pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik.

Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang (Marianus, Rudy, 2016). Dengan demikian, semakin besar Dana Alokasi Khusus yang diterima oleh suatu daerah akan meningkatkan infrastruktur yang kemudian akan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada publik. Hal ini akan berdampak kepada barang dan jasa yang dihasilkan daerah yang akan diikuti dengan meningkatnya alokasi Belanja Modal.

Dana Bagi Hasil (DBH) berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Marianus (2016) mengatakan bahwa DBH dilakukan berdasarkan prinsip *by origin* (daerah penghasil) dan penyaluran berdasarkan realisasi penerimaan. Dana Bagi Hasil

diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah sesuai dengan hasil dan realisasi penerimaan dari daerah tersebut, sehingga Dana Bagi Hasil setiap daerah berbeda.

Pemerintah pusat akan memberikan dana bagi hasil kepada daerah yang memiliki kekayaan daerah yang tinggi dan dana penerimaan pajak pusat yang tinggi. Dengan besarnya dana bagi hasil, pemerintah pusat berharap pemerintah daerah dapat lebih mengeksplor dan meningkatkan aktivitas produksinya. Dana bagi hasil yang diberikan pemerintah pusat diharapkan dapat digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik dan mengelola kekayaan daerah yang dimiliki sehingga kesejahteraan masyarakat terjamin yang berdampak pada meningkatnya alokasi Belanja Modal.

Penelitian yang dilakukan oleh Nuarisa (2013) tentang Pengaruh PAD, DAU dan DAK Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Hasil pengujian menemukan bahwa Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Wandira (2013) tentang Pengaruh PAD, DAU, DAK, dan DBH Terhadap Pengalokasian Belanja Modal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DAU dengan arah negatif, DAK dan DBH berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. sedangkan PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Nurdini, Wiratno dan Farida (2014) tentang Analisis Flypaper Effect Pada Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi

Hasil (DBH), Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah (BD) Kabupaten/Kota Di Jawa Barat. Hasil penelitian secara parsial, DAU, DBH, dan PAD berpengaruh positif terhadap belanja daerah namun DAK tidak memiliki pengaruh positif terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Jawa Barat.

Berdasarkan latar belakang di atas, Peneliti mereplikasi penelitian yang dilakukan Wandira (2013), penelitian ini menggunakan variabel PAD, DAU, DAK, dan DBH dengan judul “PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD), DANA ALOKASI UMUM (DAU), DANA ALOKASI KHUSUS (DAK), DANA BAGI HASIL (DBH) TERHADAP PENGALOKASIAN BELANJA MODAL (Studi Empiris pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2018)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diungkapkan, maka peneliti menetapkan empat rumusan masalah:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?

4. Apakah Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diungkapkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan menganalisis Pendapatan Asli Daerah terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
2. Untuk menguji dan menganalisis Dana Alokasi Umum terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
3. Untuk menguji dan menganalisis Dana Alokasi Khusus terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
4. Untuk menguji dan menganalisis Dana Bagi Hasil terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi pemerintah Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk dijadikan sebagai tolak ukur kinerja yang akan datang sehingga meningkatkan kualitas akan kesungguhan menjalankan amanat menjalankan pekerjaan dengan baik.

2. Bagi Masyarakat Penelitian ini dapat bermanfaat Sebagai monitoring atau pengawasan kinerja pemerintah sebagai pelaksana amanat dari rakyat sehingga mengedepankan kepentingan rakyat.
3. Bagi Peneliti Penelitian ini dapat menambah pengetahuan peneliti dan dapat lebih mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil (DBH) terhadap pengalokasian belanja modal provinsi di indonesia, Dan dalam bidang akademik, diharapkan dapat meningkatkan pemahaman dan pengetahuan tentang Belanja Modal.
4. Bagi Penelitian Selanjutnya Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan para pembaca maupun sebagai salah satu bahan referensi atau bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya dan sebagai penambah wacana keilmuan.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika Penulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran peneliti yang lebih jelas dan sistematis. Sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang tinjauan pustaka yang digunakan sebagai dasar untuk membahas permasalahan yang akan diteliti yaitu meliputi pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil (DBH) beserta pengembangan hipotesis, penelitian terdahulu dan kerangka pemikiran.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang jenis penelitian, populasi, sampel dan teknik pengambilan sampel, data dan sumber data, definisi operasional variabel dan pengukurannya dan metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi uraian mengenai deskripsi data penelitian, deskripsi hasil penelitian, hasil pengujian asumsi klasik, analisis regresi linier berganda, hasil pengujian hipotesis dan pembahasan hasil pengujian hipotesis dan pembahasan hasil pengujian terhadap jawaban ditolak atau diterimanya hipotesis yang dibuat sebelumnya.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan, keterbatasan penelitian serta memuat saran-saran untuk mengembangkan penelitian lebih lanjut.