

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit bantuan dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewajiban yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.

UU tersebut memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan dan kemampuan daerah. Pemerintah Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif terlebih dahulu menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai pedoman dalam pengalokasian sumber daya dalam APBD.

Pengalokasian sumber daya ke dalam belanja modal merupakan sebuah proses yang sarat dengan kepentingan-kepentingan politis. Anggaran ini sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh pemerintah daerah. Namun, adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam penyusunan proses anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering

tidak efektif dalam memecahkan masalah di masyarakat (Keefer dan Khemani, 2003).

Pentingnya mengamati beberapa proporsi gaji guru dalam Belanja Pegawai adalah karena selama ini banyak pihak yang menyoroti dan mengkritisi mengenai jumlah Belanja Pegawai yang dinilai terlalu besar dalam APBD. Banyak pihak menyampaikan bahwa hal ini mengakibatkan berkurangnya alokasi untuk Belanja Modal, yang dipandang lebih mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pemenuhan pelayanan publik kepada masyarakat (Dirjen Perimbangan Keuangan 2012). Melihat adanya kondisi Belanja Modal dalam APBD di Pemerintah Provinsi Indonesia kurang diperhatikan, Pemerintah Daerah seharusnya dapat mengalokasikan APBDnya untuk belanja modal dan tidak habis digunakan untuk belanja pegawai dan belanja rutin. 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.

Peningkatan alokasi belanja modal dalam bentuk aset tetap seperti infrastruktur, peralatan dan infrastruktur sangat penting untuk meningkatkan produktivitas perekonomian. Menurut (Sarangih: 2003 dalam Darwanto dan Yulia Yustikasari) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan, perbaikan jalan umum dan lain-lain. Sejalan dengan pendapat tersebut, menurut (Stine: 1994 dalam Darwanto dan Yulia Yustikasari)

menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyimpulkan bahwa pentingnya mengalokasikan belanja modal untuk berbagai kepentingan publik.

Pemberian otonomi daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah karena memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk membuat rencana keuangannya sendiri dan membuat kebijakan-kebijakan yang dapat berpengaruh pada kemajuan daerahnya. Pertumbuhan ekonomi mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan ekonomi dengan mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan dengan masyarakat untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru yang akan mempengaruhi kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut (Kuncoro, 2004). Pembangunan ekonomi ini ditandai dengan meningkatnya produktivitas dan meningkatnya pendapatan per kapita penduduk sehingga terjadi perbaikan kesejahteraan. Kenyataan yang terjadi dalam pemerintah daerah saat ini adalah dengan adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi ternyata tidak selalu diikuti dengan peningkatan belanja modal. Hal ini dapat dilihat dari kecilnya jumlah belanja modal yang dianggarkan dibandingkan dengan total anggaran belanja daerah yaitu 22,64% seperti dapat dilihat pada lampiran Anggaran Belanja Daerah.

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan potensi yang dimiliki sebagai sumber pendapatan daerah untuk membiayai pengeluaran daerah dalam rangka pelayanan di berbagai sektor terutama

sektor publik. 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). Setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan-kegiatannya, hal ini membuat ketimpangan fiskal antara daerah satu dengan daerah yang lain. Oleh karena itu pemerintah pusat mengatasinya dengan mengalokasikan dana yang bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah tersebut.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pembiayaan bagi pemerintahan daerah dalam menciptakan infrastruktur daerah. PAD didapatkan dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Untuk itu, dalam masa desentralisasi seperti ini, pemerintah daerah dituntut untuk bisa mengembangkan dan meningkatkan PAD-nya masing-masing dengan memaksimalkan sumber daya yang dimiliki supaya bisa membiayai segala kegiatan penciptaan infrastruktur atau sarana prasarana daerah melalui alokasi belanja modal pada APBD. Semakin baik PAD suatu daerah maka semakin besar pula alokasi belanja modalnya (Ardhani 2011). Darwanto dan Yulia menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal. Temuan ini dapat mengindikasikan bahwa besarnya PAD menjadi salah satu faktor penentu dalam menentukan belanja modal.

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan keuangan antar daerah

untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan keuangan merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan dalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat menggunakan dana perimbangan keuangan (DAU) untuk memberikan pelayanan kepada publik yang direalisasikan melalui belanja modal (Solikin 2010 dalam Ardhani 2011). Hasil penelitian Darwanto dan Yulia (2007) menyatakan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara DAU dengan belanja modal. Penelitian empiris yang dilakukan oleh Holtz-Eakin et. Al. (1985) dalam Hariyanto dan Adi (2007) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan antara dana transfer dari pemerintah pusat dengan belanja modal.

Salah satu dana perimbangan adalah Dana Alokasi Khusus (DAK), yaitu merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan prioritas nasional. Tujuan DAK untuk mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. Pemanfaatan DAK diarahkan kepada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan publik dengan umur ekonomis panjang, dengan diarahkannya pemanfaatan DAK untuk kegiatan tersebut diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik yang direalisasikan dalam belanja modal (Ardhani 2011). Penelitian yang

dilakukan oleh Anggiat Situngkir (2009) DAK berpengaruh dan signifikan terhadap anggaran belanja modal.

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase untuk memadai kebutuhan daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU No.33 Tahun 2004, Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah). DBH yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terdiri dari dua jenis, yaitu dana bagi hasil pajak dan dana bagi hasil bukan pajak (Sumber Daya Alam). DBH merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah yang bukan berasal dari PAD selain DAU dan DAK. Secara teoritis pemerintah daerah akan mampu menetapkan belanja modal yang semakin besar jika anggaran DBH semakin besar pula, begitupun sebaliknya semakin kecil belanja modal yang akan ditetapkan jika anggaran DBH semakin kecil. DBH berpengaruh positif terhadap belanja modal.

Berdasarkan permasalahan diatas maka peneliti perlu mengkaji ulang untuk melakukan penelitian, variabel independen yang digunakan digunakan adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH), sedangkan variabel dependen yang digunakan adalah Belanja Modal Daerah. Menjadikan wilayah

Karesidenan Surakarta yaitu Kota Praja Surakarta, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Sragen, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Klaten, dan Kabupaten Boyolali dari tahun 2015-2017 sebagai objek penelitian. Berdasarkan uraian di atas maka peneliti mengambil judul “**PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM, DANA ALOKASI KHUSUS, DAN DANA BAGI HASIL TERHADAP BELANJA MODAL DAERAH (Studi Empiris pada Pemerintah Kabupaten/Kota Se-Eks Karesidenan Surakarta Tahun Anggaran 2013-2017)**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan diteliti, yaitu:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah ?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah ?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah ?
4. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal Daerah, yang akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja modal daerah pada wilayah Karesidenan Surakarta;
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal daerah pada wilayah Karesidenan Surakarta;
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja modal daerah pada wilayah Karesidenan Surakarta;
4. Untuk mengetahui pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap belanja modal daerah pada wilayah Karesidenan Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk meningkatkan kemampuan pemahaman bagi penulis khususnya dalam bidang Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil pada pemerintahan di Wilayah Karesidenan Surakarta;
2. Untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah Kabupaten/Kota penelitian dalam mengambil kebijakan khususnya mengenai komponen Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil;

3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu, terutama dalam bidang akuntansi sektor publik mengenai Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal Daerah;
4. Penelitian ini sebagai bahan masukan dan sumber acuan bagi pembaca atau peneliti lain untuk menjadikan perbandingan terhadap masalah-masalah yang sebagaimana terdapat di muka.

E. Sistematika Penulisan

Sebagai arahan untuk memudahkan dalam penelitian, penulis menyajikan susunan penulisan menjadi beberapa bab dimana tiap-tiap bab memberikan gambaran mengenai masalah yang dibahas dan dapat diketahui secara jelas mengenai isi skripsi ini. Bagian-bagian tersebut antara lain:

Bab I merupakan pendahuluan. Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang masalah yang berisi masalah-masalah yang mendasari penelitian. Selanjutnya dibahas mengenai rumusan masalah yaitu masalah-masalah yang diteliti oleh penulis. Dalam bab ini juga dipaparkan mengenai tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II merupakan tinjauan pustaka. Dalam bab ini berisi landasan teori yang menjelaskan tentang pengertian anggaran pendapatan dan belanja daerah, belanja modal, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil. Selain itu, didalamnya juga berisi mengenai penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan pengembangan hipotesis.

Bab III membahas tentang metode penelitian. Dalam bab ini berisi tentang jenis penelitian, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, variabel penelitian dan definisi operasional, instrumen penelitian, dan metode analisis data.

Bab IV merupakan analisis data dan pembahasan. Dalam bab ini menyajikan hasil pengumpulan data, analisis data, serta pembahasan hasil analisis data.

Bab V merupakan penutup. Dalam penutup berisi tentang kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, keterbatasan penelitian, serta saran penelitian yang dapat dijadikan masukan dari berbagai pihak yang berkepentingan.