

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sejak era reformasi tahun 1999 terjadi pergeseran paradigma di Indonesia dalam sistim penyelenggaraan pemerintahan dari pola sentralisasi menjadi pola desentralisasi atau Otonomi daerah yang mengandung makna, beralihnya sebagian besar proses pengambilan keputusan dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah. Desentralisasi sebagai alat mencapai tujuan negara, khususnya mendekatkan pelayanan pemerintah kepada rakyat yang dapat dirasakan secara langsung. Desentralisasi diwujudkan dengan pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengeluaran, memungut pajak, dan pemilihan langsung oleh rakyat, dan dalam hal tertentu transfer fiskal di Indonesia diatur dalam UU 33/2004 (sebelumnya UU No.25 Tahun 1999) tentang Perimbangan Keuangan antar Pusat dan Daerah. Undang-undang ini memberikan kepastian hukum bagi sistem perimbangan keuangan tentang sumber-sumber pendanaan daerah guna mendukung penyelenggaraan desentralisasi. Hal ini membuat adanya berbagai kebijakan-kebijakan untuk menunjang berhasilnya desentralisasi. Ini ditandai dengan makin tingginya transfer dana dari APBN ke daerah. Transfer ini dalam bentuk Dana Perimbangan, yang mengakibatkan berkurangnya porsi dana yang dikelola Pemerintah Pusat. Transfer Dana dari Pemerintah ke Daerah (APBN ke APBD), setiap tahunnya berkisar pada angka 30% dari Belanja Negara.

Kebijakan otonomi di Indonesia muncul sebagai respon atas keinginan daerah yang mengharapkan adanya peran, kewenangan, dan tanggung jawab yang lebih besar terhadap peningkatan pelayanan publik dan pembangunan daerah. Dengan otonomi tersebut, maka desentralisasi merupakan konsekuensi dari penyerahan wewenang yang diikuti dengan wewenang penggunaan anggaran untuk melaksanakan wewenang tersebut. Di sinilah konsep Money Follows the Function diterapkan, Konsep “money follows the function” secara sederhana

menjelaskan bahwa pengalokasian anggaran harus didasarkan pada fungsi masing-masing unit/satuan kerja yang telah ditetapkan undang-undang.

Semenjak pelaksanaan otonomi daerah tahun 1999 sampai saat ini, Daerah Otonom Baru di Indonesia sampai dengan bulan November 2016 berjumlah 542 Daerah, yang terdiri atas 34 (tiga puluh empat) provinsi, 415 (empat ratus lima belas) kabupaten, dan 93 (sembilan puluh tiga) kota ([www.nasional.harianterbit.com](http://www.nasional.harianterbit.com), 2016).

Otonomi daerah juga memberikan kesempatan pemerintah daerah untuk lebih mengembangkan potensi daerah tersebut maka pemerintah perlu meningkatkan anggaran belanja modal, sumber-sumber dana yang digunakan untuk membiayai belanja modal tersebut diantaranya berupa dana transfer yang berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) ke daerah dialokasikan dalam bentuk dana perimbangan, yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Otonomi Khusus, dan Dana Penyesuaian. Kesemuanya memiliki fungsinya masing-masing dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Rafika Sari, 2014).

Pemerintah daerah harus mampu mencari sumber pendapatan sendiri, terlepas dari pembiayaan APBN (Pemerintah Pusat). Dari beberapa sumber pendapatan daerah tersebut, guna untuk mencapai suatu kemandirian daerah maka Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pilihan utama yang harus dioptimalkan oleh daerah. Pemerintah dapat meningkatkan PAD melalui pungutan yang bersifat pajak daerah dan retribusi daerah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. 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 pensiptaan infrastruktur atau sarana prasarana daerah melalui alokasi belanja modal pada APBD.

Dengan demikian maka posisi Pemerintah Daerah menjadi sangat penting karena menjadi titik sentral dari seluruh proses pelaksanaan berbagai kebijakan yang diterapkan diwilayahnya. Kondisi ini tentu dapat menjelaskan bagaimana sikap Pemerintah Daerah yang kemudian berubah menjadi pusat dari seluruh

pelaksanaan kebijakan dan tidak hanya sebagai pelaksana saja dari apa yang telah diatur oleh Pemerintah Pusat, seperti pada era sebelumnya (Sakinah Nadir, 2013)

Belanja modal di Indonesia sebagai bentuk perubahan yang cukup fundamental di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.91/PMK.06/2007 tentang Bagan Akun Standar (BAS). Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah.

Belanja modal dalam pengalokasiannya di butuhkan peran pemerintah daerah dalam merancang serta mengatur kebutuhan daerahnya. Menurut UU No.32 Tahun 2001 pasal 1 yang mengatur tentang pemerintah daerah, undang-undang tersebut menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, pemerintah pusat terus menghimbau pemerintah daerah (pemda) agar persentasi belanja modal terus ditingkatkan sebesar 30 persen. Presentasi itu bahkan lebih tinggi dua persen daripada target untuk 2013 yaitu 28 persen. Sayangnya masih banyak pemda yang merasa kesulitan untuk mencapai target tersebut. (keuda.kemendagri.go.id, 2013)

Dilansir dari berita m.solopos.com – Serapan belanja tahun anggaran 2016 di Pemerintah Kabupaten Klaten terbilang masih minim, khususnya di Belanja Modal. Jika dibandingkan dengan serapan Belanja Modal tahun sebelumnya yang terdapat pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung

tahun 2015, serapan Belanja Modal pada tahun 2016 mengalami penurunan yang signifikan.

Tabel 1. Fenomena Realisasi Belanja Modal Kabupaten Klaten

| Tahun | Belanja modal   | PAD             | DAU               | DAK             | DBH            |
|-------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------|----------------|
| 2015  | 306.072.310.863 | 190.622.670.128 | 1.164.196.398.000 | 77.379.170.000  | 38.414.990.283 |
| 2016  | 220.759.237.283 | 224.197.408.481 | 1.204.344.586.098 | 318.994.589.110 | 50.852.354.977 |

Sumber : LKPD Kabupaten Klaten diolah

Berdasarkan tabel 1 di atas, dapat diketahui bahwa realisasi belanja modal tahun 2016 di Kabupaten Klaten mengalami penurunan dengan nilai sebesar Rp 220.759.237.283 padahal pada tahun sebelumnya nilai realisasi Belanja Modal yang telah mencapai nilai Rp 306.072.310.863 Hal ini menunjukkan bahwa penyerapan atas belanja modal belum optimal meskipun nilai serapan dari beberapa faktor seperti Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil memiliki nilai realisasi yang lebih besar dibandingkan dengan nilai realisasi tahun sebelumnya. Namun dalam kondisi yang berada di Kabupaten Klaten tahun 2016, kenaikan nilai realisasi dari beberapa faktor tersebut tidak diikuti dengan naiknya nilai realisasi dari Belanja Modal.

Pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) diketahui bahwa Kabupaten Klaten memiliki jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp 224.197.408.481 pada tahun 2016, ini lebih lesar dibandingkan tahun 2015 yang hanya mencapai Rp. 190.622.670.128 Menurut Waskito dalam Putra, Tata Kelola Ekonomi Keuangan Daerah (2018, hlm 128) PAD adalah pendapatan yang bersumber dan dipungut sendiri oleh pemerintah daerah, daerah yang berpotensi besar dari sumber alamnya dengan sarana dan prasarana yang baik maka akan berpengaruh pada tingkat produktivitas yang akan menambah PAD, maka semakin tinggi PAD yang dihasilkan maka semakin memungkinkan daerah tersebut bisa terpenuhi kebutuhan belanjanya sendiri tanpa harus berharap kepada pemerintah pusat. Namun pada kondisinya, teori dari penelitian tersebut berbanding terbalik dengan bukti fisik yang ada di Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang didapati.

Dalam Dana Alokasi Umum (DAU), pada tahun 2016 Kabupaten Klaten menerima dana tersebut sebesar Rp 1.204.344.586.098 lebih besar dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang sebesar Rp 1.164.196.398.000 Menurut penelitian yang dilakukan oleh Dama (2016) menyatakan bahwa DAU berpengaruh positif terhadap Belanja Modal, ini berarti dana alokasi umum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan alokasi belanja modal. Namun pada kondisinya, hasil penelitian ini berbanding terbalik dengan bukti fisik yang ada di Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang didapati.

Pada Dana Alokasi Khusus (DAK), dana yang diterima pada tahun 2016 di Kabupaten Klaten sebesar Rp 318.994.589.110 jumlah tersebut lebih besar dibandingkan pada tahun 2015 yaitu mencapai Rp 77.379.170.000. Menurut Syarifin dan Jubaedah dalam Putra, Tata Kelola Ekonomi Keuangan Daerah (2018, hlm. 107) DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai urusan daerah, pemanfaatan DAK yang optimal dan dengan sesuai sasaran ini dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik yang direalisasikan dalam belanja modal. Namun pada kondisi di Kabupaten Temanggung tidak sejalan dengan teori yang diuraikan menurut Syarifah dan Jubaedah.

Dalam Dana Bagi Hasil (DBH) Kabupaten Klaten, diketahui bahwa pada tahun 2016 mencapai Rp 50.852.354.977 dana tersebut mengalami peningkatan dibanding dengan tahun sebelumnya yang mencapai Rp 38.414.990.283. Menurut UU No.33 Tahun 2004 menyatakan bahwa Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. DBH ini merupakan sumber potensial dalam mendapatkan dana pembangunan serta memenuhi belanja daerah termasuk belanja modal. Semakin tingginya dana transfer berupa Dana Bagi Hasil maka dapat disimpulkan bahwa Belanja Modal pun akan meningkat. Namun pada kondisi di Kabupaten Temanggung berbanding terbalik dengan teori tersebut.

Kepala Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Jawa Tengah mengemukakan bahwa untuk meningkatkan kualitas belanja dan memperbaiki ketepatan alokasi belanja saat ini sedang dilakukan perbaikan manajemen dan administrasi perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan anggaran dengan tujuan

memperkuat hubungan antara outcome, output, aktivitas, dan input. Gubernur menegaskan bahwa efisiensi belanja harus terus dilakukan untuk mendorong agar belanja negara lebih berkualitas antara lain melalui penghematan belanja barang dan belanja yang tidak prioritas, subsidi yang lebih tepat sasaran, serta mendorong pembangunan infrastruktur daerah melalui anggaran Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Alokasi Umum (DAU). ([www.djpbk.kemenkeu.go.id](http://www.djpbk.kemenkeu.go.id))

Hartiningsih (2015), Dama (2016), dan Mehrara (2014) menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal. Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Hal ini menjelaskan bahwa besaran Pendapatan Asli Daerah yang di berikan untuk suatu daerah akan meningkatkan besaran Belanja Modal daerah tersebut. Penelitian ini tidak sesuai dengan Ririn (2014), Junaedy (2015) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Hasil ini menjelaskan bahwa daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah yang besar akan cenderung memiliki Belanja Modal yang rendah. Hal ini terjadi karena Pendapatan Asli Daerah digunakan untuk membiayai belanja yang lain seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja lainnya.

Tausikal (2008), Masdjojo (2009), dan Dama (2016) menguji pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal. Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum sangat berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Hal ini menjelaskan bahwa besaran Dana Alokasi Umum yang di berikan untuk suatu daerah akan meningkatkan besaran Belanja Modal daerah tersebut. Penelitian ini tidak sesuai dengan Fuad (2017), Sugiyanta (2016) dan Made (2018) menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Hasil ini menjelaskan bahwa daerah yang mendapatkan Dana Alokasi Umum yang besar akan cenderung memiliki Belanja Modal yang rendah. Hal ini terjadi karena Dana Alokasi Umum digunakan untuk membiayai belanja yang lain seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja lainnya.

Menurut Tuasikal (2008), Pelealu (2013), Sugiyanta (2016), Yunistin (2016) dan Made (2018) menguji pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja

Modal. Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Dana Alokasi Khusus sangat berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Hal ini menandakan bahwa besaran Belanja Modal sangat di pengaruhi oleh tingkat Dana Alokasi Khusus. Penelitian tersebut tidak sejalan dengan Yulianita (2014) dan Dwi (2015) menyatakan bahwa Dana Alokasi Khusus tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Yang mana ini menjelaskan bahwa setiap kenaikan pada Dana Alokasi Khusus tidak turut menaikkan pengalokasian belanja modal.

Masdjoko (2009), Junaedy (2015) dan Susanti (2016) menguji pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal. Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Dana Bagi Hasil sangat berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Hal ini menandakan bahwa besaran Belanja Modal sangat di pengaruhi oleh tingkat Dana Bagi Hasil. Namun, Rifai (2016), Fuad (2017), dan Sugiyanta (2016) menyatakan bahwa Dana Bagi Hasil tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Jadi dapat disimpulkan jika anggaran DBH meningkat maka alokasi belanja modal belum tentu mengalami peningkatan pula. Namun pada kondisinya, teori dari penelitian tersebut berbanding terbalik dengan bukti fisik yang ada di Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang didapati.

Dilandasi oleh fenomena yang terjadi juga dilatarbelakangi oleh gap research yang dilakukan oleh peneliti terdahulu, masih terdapat perbedaan hasil penelitian. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu variabel yang diambil mengenai pendapatan asli daerah dan dana perimbangan yang berupa dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil . penelitian ini dilakukan untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah (X1), Dana Alokasi Umum (X2), Dana Alokasi Khusus (X3), dan Dana Bagi Hasil (X4) terhadap Belanja Modal (Y). Penelitian ini akan dilakukan pada seluruh kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015 sampai 2017. Data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). Penelitian ini menggunakan model regresi berganda untuk menguji hipotesis.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal?
- b. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal?
- c. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal?
- d. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Bedasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menguji secara empiris pengaruh signifikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal
- b. Untuk menguji secara empiris pengaruh signifikan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal
- c. Untuk menguji secara empiris pengaruh signifikan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal
- d. Untuk menguji secara empiris pengaruh signifikan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal

## 1.4 Manfaat Hasil Penelitian

Dengan telah di jelaskan tujuan penelitian ini, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada banyak pihak, diantaranya berupa manfaat teoritis dan manfaat praktis.

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan bagi peneliti tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi



Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal yang pengukurannya didasarkan pada atribut berbasis akuntansi pemerintah dan laporan realisasi berdasarkan anggaran dalam APBD. Selain itu, penelitian ini juga menambah pengalaman bagi peneliti dalam menganalisa dan memecahkan masalah dengan ilmu yang di dapat selama perkuliahan. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti untuk memperkuat penelitian sebelumnya dan menjadi dasar bagi peneliti selanjutnya.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi mengenai faktor-faktor yang bisa mempengaruhi dalam pengalokasian anggaran Belanja Modal bagi pemerintah daerah. Penelitian ini juga diharapkan membantu pemerintah daerah maupun pusat dalam membuat anggaran APBD yang lebih efektif sehingga dalam merealisasikan anggaran tersebut dapat menarik para investor sehingga dapat meningkatkan pendapatan daerah dan ketertarikan untuk daerahnya, serta dapat sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah provinsi dalam mengambil kebijakan khususnya mengenai Belanja Modal.

2) Investor

Hasil dari penelitian ini dapat memberikan informasi kepada investor dalam mempertimbangkan menginvestasikan dana dan melakukan usaha ke daerah-daerah yang ada di Provinsi Jawa Tengah yang berpotensi dengan mengacu pada Belanja Modal yang berarti (infrastruktur, bangunan, sarana dan prasarana) tersebut. Sebagai contoh, para investor akan menginvestasikan dana dengan membuat perusahaan di daerah yang memiliki sarana dan prasarana di daerah yang sudah baik, dengan begitu investor tersebut akan membutuhkan karyawan dan pekerja lainnya untuk menjalankan kegiatan tersebut. Dengan hal ini maka sumber daya manusia yang ada di Provinsi Jawa Tengah akan terserap seluruhnya sehingga akan meningkatkan perekonomian di Provinsi Jawa Tengah. Selain itu pemerintah daerah akan mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah tersebut yang dihasilkan dari pajak yang dibayarkan perusahaan tersebut.