

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Masa sentralisasi pemerintahan telah berakhir diganti dengan otonomi daerah. Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah mempunyai tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.

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 sumberdaya yang dimiliki untuk belanja-belanja daerah dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum dalam anggaran daerah.

Dalam era desentralisasi fiskal sekarang ini, diharapkan adanya peningkatan pelayanan di berbagai sektor terutama sektor publik, dengan adanya peningkatan dalam layanan di sektor publik dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk menanamkan investasinya di daerah. Oleh karena itu, pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemda dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik yang dapat dilakukan

dengan peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya (Maharani, 2010). Dengan meningkatnya pengeluaran modal diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik karena hasil dari pengeluaran belanja modal adalah meningkatnya aset tetap daerah yang merupakan prasyarat dalam memberikan pelayanan publik oleh Pemerintah daerah.

Penyerahan berbagai kewenangan dari Pemerintah ke Pemda disertai dengan penyerahan dan pengalihan masalah pembiayaan. Sumber pembiayaan yang penting bagi Pemda adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang komponennya adalah penerimaan yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Peningkatan PAD dalam jumlah yang besar diharapkan dapat mendorong akuntabilitas yang lebih, memperbaiki pembiayaan daerah, dan juga dapat memperkecil sumber pembiayaan yang berasal dari transfer Pemerintah pusat yang secara langsung meningkatkan kemandirian daerah.

Menurut Halim (2004), Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah, Pendapatan Asli Daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Identifikasi sumber Pendapatan Asli Daerah adalah meneliti, menentukan dan menetapkan

mana sesungguhnya yang menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah dengan cara meneliti dan mengusahakan serta mengelola sumber pendapatan tersebut dengan benar sehingga memberikan hasil yang maksimal (Elita dalam Pratiwi, 2007).

Potensi keuangan daerah yang tidak sama menimbulkan adanya kesenjangan keuangan yang dapat mengakibatkan kesenjangan pembangunan antar daerah. Untuk mengurangi kesenjangan dan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan, lahirlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah. Dana Perimbangan menurut Undang-Undang nomor 33 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah nomor 55 tahun 2005 terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus.

Menurut data dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2010, DAU merupakan bagian terbesar dari dana perimbangan, yaitu sekitar 3,17% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Proporsi Dana Perimbangan semakin lama semakin menurun dalam anggaran Pemda sejalan dengan peningkatan penerimaan PAD walaupun masih menjadi sumber utama pendapatan daerah. Pada tahun 2007 persentase dana perimbangan adalah 78% dari total pendapatan daerah sedangkan pada tahun 2010 turun menjadi 73% (DJP-Kemenkeu, 2011). Dana Alokasi Umum masih tetap menjadi salah satu bagian terbesar anggaran nasional dan juga merupakan sumber utama anggaran Pemerintah daerah. Pendapatan

kabupaten/kota sekitar 80% adalah dari Dana Alokasi Umum dan untuk provinsi sekitar 30%.

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. (Kusnandar dan Dodik, 2010). DAU merupakan transfer yang bersifat umum (*block grant*) yang diberikan kepada semua kabupaten dan kota untuk mengisi kesenjangan antara kapasitas dan kebutuhan fiskalnya dan didistribusikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip tertentu yang secara umum mengindikasikan bahwa daerah miskin dan terbelakang harus menerima lebih banyak dari pada daerah kaya (Oktora dan Pontoh, 2013).

Selain dari Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum untuk membiayai kegiatannya, Pemda juga dapat memanfaatkan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya. Dalam acara penyerahan DIPA 2012 di Istana Negara, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyampaikan bahwa pembangunan infrastruktur di Indonesia yang belum memuaskan dan menghendaki agar sisa anggaran tidak digunakan untuk keperluan yang tidak jelas namun dapat digunakan untuk pembangunan infrastruktur.

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA tahun anggaran sebelumnya mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

SiLPA adalah suatu indikator yang menggambarkan efiseinsi pengeluaran pemerintah. SiLPA sebenarnya merupakan indikator efisiensi, karena SiLPA hanya akan terbentuk bila terjadi Surplus pada APBD dan sekaligus ternjadi Pembiayaan Neto yang positif, dimana komponen Penerimaan lebih besar dari komponen Pengeluaran Pembiayaan (Balai Litbang NTT, 2008 dalam Kusnandar dan Dodik, 2012).

Faktor utama bagi daerah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi adalah dengan meningkatkan investasi yang dapat dilakukan diantaranya dengan meningkatkan ketersediaan infrastruktur yang memadai, baik kualitas maupun kuantitas, dan menciptakan kepastian hukum. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah, Pemda dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya adalah memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah (Harianto dan Adi, 2007).

Anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Dalam penjelasan Undang-Undang nomor 33 tahun 2004, salah satu variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana adalah luas wilayah. Daerah dengan wilayah yang lebih luas tentulah membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih banyak sebagai syarat untuk pelayanan kepada publik bila dibandingkan dengan daerah dengan wilayah yang tidak begitu luas.

Potensi keuangan daerah yang tidak sama menimbulkan adanya Menurut (Abdul Halim, 2007 dalam Arwati dan Hadiati, 2013) belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah yaitu peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya. Belanja modal dapat dikategorikan dalam 5 (lima) kategori utama:

- a. Belanja Modal Tanah
- b. Belanja Modal Peralatan dan Mesin
- c. Belanja Modal Gedung dan Bangunan
- d. Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan
- e. Belanja Modal Fisik Lainnya

Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan dan aset tak berwujud (Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 2005 dalam Oktora dan Pontoh, 2013).

Belanja Modal dapat dikategorikan menjadi 5 (lima) kategori utama (Syaiiful, 2006 dalam Arwati dan Hadiati, 2013) yaitu Belanja Modal Tanah, Belanja Modal Peralatan dan Mesin, Belanja Modal Gedung dan Bangunan, Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan, dan Belanja Modal Fisik Lainnya. Jumlah nilai belanja yang di kapitalisasi menjadi aset tetap adalah semua belanja yang dikeluarkan sampai dengan aset tersebut siap digunakan atau biaya perolehan.

Penelitian yang dilakukan oleh Harianto dan Adi (2007), Darwanto dan Yustikasari (2007), dan Solikin (2007) dan Putro (2011) menunjukkan bahwa DAU berpengaruh terhadap Belanja Modal. Variabel DAU berpengaruh terhadap Anggaran Belanja Modal hal ini disebabkan karena adanya transfer DAU dari Pemerintah pusat maka Pemerintah daerah bisa mengalokasikan pendapatannya untuk membiayai Belanja Modal (Putro, 2011).

Penelitian yang dilakukan oleh Harianto dan Adi (2007), Darwanto dan Yustikasari (2007), Solikin (2007) dan Putro (2011) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Penelitian lain yang dilakukan Sukriy Abdullah dan Abdul Halim (2003), menunjukkan hasil bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja pemerintah daerah memberikan bukti empiris bahwa PAD mempengaruhi Pemda dalam pengalokasian belanja modal tahun berikutnya. Peningkatan investasi modal (belanja modal) diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik yang pada gilirannya akan mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002 dalam Kusnandar dan Dodik 2010).

Hasil penelitian Kusnandar dan Siswantoro (2012) bahwa secara parsial Luas Wilayah berpengaruh positif terhadap anggaran Belanja Modal. Memiliki infrastruktur yang baik merupakan salah satu tujuan dari pembangunan daerah, dengan infrastruktur yang maksimal pelaksanaan tugas pemerintahan dapat berjalan baik dan lancar. Menurut Kusnandar dan Siswantoro (2012) daerah dengan wilayah yang lebih luas membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih banyak sebagai syarat untuk pelayanan kepada publik bila dibandingkan dengan daerah dengan wilayah yang tidak begitu luas.

Sementara itu SiLPA dalam hubungannya dengan belanja modal telah diteliti oleh Ardhini (2011) dengan objek penelitian di kabupaten/kota wilayah Jawa



Tengah dengan hasil bahwa SiLPA berpengaruh positif terhadap belanja modal. Hal ini mengindikasikan bahwa SiLPA merupakan salah satu sumber pendanaan belanja modal.

Berdasarkan uraian di latar belakang ini maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PENGARUH DANA ALOKASI UMUM, PENDAPATAN ASLI DAERAH, SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN DAN LUAS WILAYAH TERHADAP BELANJA MODAL (Studi Empiris di Provinsi Jawa Tengah TA 2009 – 2013)”**

Penelitian ini adalah replikasi dari penelitian Kusnandar dan Dodik Siswanto. Populasi/sampel dalam penelitian sebelumnya adalah Pemerintah kabupaten/kota seluruh Indonesia Tahun 2010, sedangkan dalam penelitian ini populasi/sampelnya adalah seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2013.

## **B. Batasan Penelitian**

Objek pada penelitian ini adalah pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota yang telah menerima transfer DAU yang sudah masuk dan tetap dalam wilayah propinsi, yang menerbitkan laporan DAU, PAD, SiLPA.

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Modal ?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Modal?
3. Apakah SiLPA berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Modal ?
4. Apakah luas wilayah berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Modal?

## **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini untuk menguji dan menentukan bukti empiris :

1. Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal.
2. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal.
3. Pengaruh SiLPA terhadap Belanja Modal.
4. Pengaruh Luas Wilayah terhadap Belanja Modal.

## **E. Manfaat Penelitian**

- **Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan bukti empiris serta memberikan kontribusi pengetahuan bagi para akademisi mengenai pengaruh Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, SiLPA, dan Luas Wilayah terhadap Belanja Modal.

- **Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan serta masukan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah maupun DPRD dalam menyusun kebijakan anggaran dimasa yang akan datang yang berkaitan dengan pengalokasian anggaran belanja modal.