

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah yang berlaku di Indonesia berdasarkan atas UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dalam Perkembangannya, undang-undang ini diamandemen dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah dalam rangka memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai Januari 2001 menimbulkan reaksi yang berbeda-beda bagi daerah. Pemerintah daerah yang memiliki sumber kekayaan alam yang besar menyambut otonomi daerah dengan penuh harapan, sebaliknya daerah yang miskin sumber daya alamnya menanggapi dengan sedikit rasa khawatir dan was-was. Menurut Soleh dan Rochmansjah (2010: 36) “Kekhawatiran beberapa daerah tersebut bisa dipahami, karena pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi membawa konsekuensi bagi pemerintah daerah untuk lebih mandiri baik dari sistem pembiayaan maupun dalam menentukan arah pembangunan daerah sesuai dengan prioritas dan kepentingan masyarakat di daerah”.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berfokus terhadap pembangunan bangsa dalam setiap daerahnya diutamakan pada

pengembangan daerahnya masing-masing. Dengan kata lain, daerah diberi kewenangan yang luas dalam mengolah sumber daya potensial yang dimiliki untuk menghasilkan pendapatan yang akan digunakan sebagai sumber pembiayaan kegiatan operasional daerah dan sumber pembiayaan pembangunan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah tersebut. Pembangunan sistem publik yang dapat menyediakan barang dan jasa publik lokal yang efektif dan efisien sangat dibutuhkan saat ini, hal ini diperlukan untuk dapat membangun Indonesia menjadi negara yang lebih maju

Hariato dan Adi mengutarakan (2007:2) :

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya pemerintah dengan memberikan berbagai fasilitas untuk investasi. Konsekuensinya, pemerintah perlu memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini.

Darwanto dan Yustikasari (2007) menyatakan bahwa “pemanfaatan anggaran belanja seharusnya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misalnya untuk pembangunan. Penerimaan pemerintah daerah seharusnya dialokasikan untuk program-program layanan publik”. Kedua pendapat tersebut menyatakan bahwa belanja modal untuk kepentingan publik sangatlah penting.

Investasi dalam sektor publik, dalam hal ini adalah belanja modal merupakan salah satu pengeluaran investasi jangka panjang dalam kegiatan perekonomian. Karena investasi publik ini memiliki dampak jangka panjang, menyebabkan perencanaan alokasi sumber daya menjadi sangat penting. Salah satu pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah yaitu investasi dalam bentuk pembangunan di daerah, khususnya yang merupakan hasil pembangunan yang secara langsung dapat dinikmati oleh masyarakat. Jadi investasi publik ini merupakan bentuk pelaksanaan fungsi pelayanan pemerintah terhadap masyarakat. Untuk itu Pemerintah Daerah (pemda) harus mampu mengalokasikan belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik. Peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan,

bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Dengan adanya pelayanan publik yang baik, akan mendorong investor untuk menanamkan modalnya di daerah, yang nantinya akan berdampak pada meningkatnya pendapatan asli daerah. Dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2013 “Pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja modal pada APBD Tahun Anggaran 2014 sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari belanja daerah sesuai amanat Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN Tahun 2010-2014”.

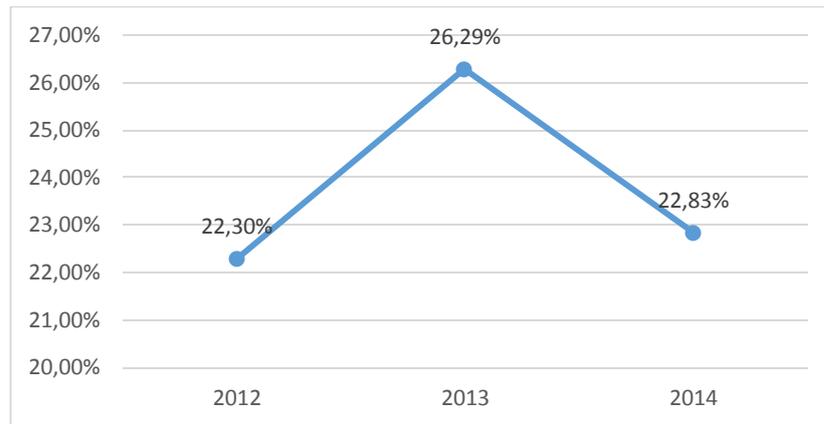
Namun pada kenyataannya, belanja modal di kota dan kabupaten di Indonesia dibawah 30% dapat dilihat dari tabel 1.1 :

Tabel 1.1
Persentase Belanja Modal Terhadap Total Belanja pada Kab/Kota se-
Indonesia Tahun Anggaran 2012-2014
(dalam Jutaan Rupiah)

Tahun	Belanja Modal	Total Belanja	Presentase Belanja Modal/Total Belanja
2012	129.478.329	580.612.720	22,30%
2013	177.477.715	675.124.292	26,29%
2014	200.654.903	878.723.533	22,83%
		Jumlah	71,42%
		Rata-rata	23,81%

Diolah pada tanggal 06 Oktober 2016 dari www.djpk.depkeu.go.id

Tabel 1.1 menggambarkan bahwa belanja modal tidak pernah menyentuh 30% seperti yang pemerintah pusat syaratkan. Rata-rata yang digunakan oleh belanja modal hanya 23,81 dari total belanja daerah.



Sumber : www.djpk.depkeu.go.id

Gambar 1.1

Presentase Belanja Modal terhadap Total Belanja 2012-2014

Agar lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 1.1 bahwa tiap tahun belanja modal tidak pernah menyentuh angka 30%. Dapat dilihat pada tahun 2012 belanja modal hanya 22,30% dari total belanja kemudian meningkat pada tahun 2013 sebesar 26,29 tetapi pada tahun 2014 mengalami penurunan yang cukup signifikan sebesar 22,83%.



Sumber : www.djpk.depkeu.go.id

Gambar 1.2

Komposisi Belanja Daerah Tahun 2012

Dapat dilihat pada gambar 1.1 bahwa belanja modal mendapatkan komposisi dibanding belanja operasi. Belanja operasi terdiri dari belanja pegawai,

belanja barang, belanja subsidi, belanja bunga dan lain-lain. Belanja modal di dalam pemerintah daerah masih belum diutamakan dibandingkan belanja lainnya. Itu menyebabkan belanja modal selalu berada dibawah 30%.

Adapun persentase alokasi anggaran untuk pos belanja pegawai di Kabupaten Simalungun, Kota Ambon, Kabupaten Karanganyar, dan Kabupaten Klaten lebih dari 70%, yang merupakan persentase tertinggi di seluruh Indonesia. Di urutan pertama ada Kabupaten Simalungun dengan beban belanja pegawai 74% dari APBD. Berikutnya secara berurutan ada Kota Ambon (73%), Kabupaten Karanganyar (72%), dan Kabupaten Klaten (72%). Akibat tingginya belanja pegawai itu, anggaran untuk belanja modal dan belanja barang menjadi kecil sekali. Di Kabupaten Simalungun, misalnya, belanja modal hanya 10% dari anggaran dan belanja barang 11%. Tiga kota lainnya juga hanya mengalokasikan belanja modal dan belanja barang di bawah 15%. "Bisa dipastikan, tidak ada pembangunan pada 2013 ini di daerah-daerah tersebut," (<http://www.gatra.com/fokus-berita/35914-kota-kota-yang-terancam-bangkrut.html>)

Menurut Sugiyanta (2016:20), Sementara itu, alokasi belanja pegawai yang mendapat porsi terbesar dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dari tahun 2010 s.d. 2014 juga cenderung meningkat setiap tahun. Alokasi Belanja Pegawai secara nasional tahun 2010 sebesar Rp198,56 dan terus meningkat menjadi Rp326,74 miliar pada tahun 2014 dengan rata-rata peningkatan belanja pegawai mencapai 13,28%. Akan tetapi secara nasional, rata-rata belanja modal terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota naik sekitar 1%.

Dampak yang ditimbulkan dari rendahnya penyerapan anggaran belanja modal tersebut di atas adalah jeleknya infrastruktur yang sudah ada dan tidak ada penambahan yang signifikan dari sisi jumlah proyek infrastruktur baru, belum terbangunnya infrastruktur dasar seperti jalan, pelabuhan, pembangkit listrik, dan pengolahan air bersih menyebabkan para investor swasta baik swasta nasional maupun asing enggan berinvestasi di daerah yang berpotensi ekonomi tinggi di luar Jawa, ujung-ujungnya perekonomian daerah tersebut selamanya akan tergantung dari APBN dan APBD sebagai penggerak utama perekonomian setiap daerah akan terus rendah, itu adalah sebagian besar akibat belanja rutin

pemerintah.

(http://www.kompasiana.com/masjanto/terobosan-baru-menyikapi-rendahnya-penyerapan-anggaran-pemerintah-pusat-daerah_55003f18a333113772510274)

Lambatnya realisasi belanja modal ini sepertinya menjadi persoalan yang berulang setiap tahunnya. Dan pemerintah seperti belum menemukan cara yang tepat dalam mendorong upaya peningkatan realisasi belanja modal. Padahal dari sisi teori, belanja modal inilah yang menjadi representasi utama belanja yang berkualitas dalam menciptakan dampak investasi dan pembangunan secara nasional. (<http://www.kemenkeu.go.id/en/node/44367>). Namun, hal ini seharusnya tidak menjadi penghalang untuk meningkatkan alokasi anggaran Belanja Modal.

B. Identifikasi Masalah

Untuk membangun suatu daerah dibutuhkan belanja modal sesuai kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Menurut Mardiasmo, (2012:167) :

Akan lebih baik jika alokasi belanja daerah pemda di daerah lebih banyak digunakan untuk belanja modal yang berorientasi publik, sebab sejak krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1997, telah menyebabkan terjadinya penurunan kapasitas fiskal daerah yang berdampak pada semakin meningkatnya kesenjangan fiskal yang dihadapi daerah

Diharapkan dengan adanya peningkatan alokasi belanja modal maka akan menstimulasi perekonomian melalui kegiatan perekonomian yang produktif, yang nantinya akan berimplikasi pada peningkatan penerimaan daerah sehingga kapasitas fiskal dapat meningkat kembali dan kesenjangan fiskal dapat diminimalisir.

Menurut Ilyas (2013) terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi belanja modal pemerintah daerah dalam APBD tersebut yaitu sebagai berikut:

1. Kelemahan perencanaan belanja pemerintah daerah
Proporsi alokasi belanja masih didominasi kepentingan operasional rutin pemerintah seperti belanja barang dan belanja pegawai dibandingkan dengan alokasi belanja untuk kegiatan yang langsung bersentuhan dengan kebutuhan publik.

Nissa Anggit Pratiwi, 2017

PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DAN DANA ALOKASI UMUM (DAU) TERHADAP BELANJA MODAL

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

2. Ketersediaan sumber-sumber dana belanja daerah
Pendapatan daerah dan pembiayaan merupakan sumber-sumber dana belanja daerah. Apabila PAD terbatas untuk membiayai belanja daerah maka diperlukan adanya bantuan dana transfer (DAU, DAK, DBH) dari pemerintah pusat untuk membantu pendanaan belanja daerah dan menggunakan dana pembiayaan (SiLPA, pinjaman) bila terjadi deficit anggaran.
3. Luasnya daerah yang perlu dikembangkan dan dibangun
Daerah yang baru dimekarkan tentunya membutuhkan alokasi dana yang besar pada belanja modalnya. Daerah pemekaran banyak membutuhkan pembenahan, pembangunan, dan penyediaan sarana dan prasarana public yang memadai dalam usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sejalan dengan Abdul Halim (2007), “Untuk dapat meningkatkan pengalokasian belanja modal, maka perlu diketahui variabel-variabel yang berpengaruh terhadap belanja modal”. Dari faktor yang mempengaruhi belanja modal tersebut ternyata ketersediaan sumber-sumber dana untuk membiayai belanja daerah memang sangat berperan penting dalam anggaran APBD untuk pembangunan di daerah.

Pemerintah Daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi Pemerintah Daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik. Sumber pendapatan PAD dan dana perimbangan khususnya DAU di kas penda berdampak pada pengoptimalan alokasi belanja modal di daerah tersebut.

Halim (2004:10) mengemukakan bahwa:

Sumber pendapatan daerah berupa PAD dan dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah secara keseluruhan. Meskipun proporsi PAD maksimal hanya sebesar 10% dari total pendapatan daerah, kontribusinya terhadap pengalokasian anggaran cukup besar. Pemerintah daerah berusaha meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pajak daerah, sebagai sumber pendapatan daerah dalam meningkatkan belanja modal. Kontribusi pajak daerah sangat berpengaruh terhadap pendapatan daerah, hal ini menunjukkan bahwa peningkatan Pendapatan Asli Daerah mampu meningkatkan belanja modal.

Hal ini sesuai dengan PP No 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah yang menyatakan bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Artinya, disetiap penyusunan APBD, jika Pemda akan mengalokasikan belanja modal

maka harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan PAD yang diterima. Besar kecilnya belanja modal akan ditentukan dari besar kecilnya PAD. Sehingga jika Pemda ingin meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat dengan jalan meningkatkan belanja modal, maka Pemda harus berusaha keras untuk menggali PAD yang sebesar-besarnya.

Namun faktanya penerimaan daerah dari unsur PAD saja belum cukup untuk memenuhi kebutuhan daerah. Untuk alokasi belanja modal, daerah juga membutuhkan dana tambahan yang berupa dana perimbangan. Pemerintah daerah dapat menggunakan Dana Alokasi umum sebagai transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang direalisasikan melalui Belanja Modal.

Menurut Halim (2004 : 160)

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Menurut Sidik et al (dalam harianto dan Adi, 2007) menyatakan bahwa:

Sejak diterapkannya desentralisasi fiskal, pemerintahan pusat mengharapkan daerah dapat mengelola daya yang dimiliki sehingga tidak hanya mengandalkan DAU. Dibeberapa daerah peran DAU sangat signifikan karena kebijakan belanja daerah lebih di dominasi oleh jumlah DAU dari pada PAD

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa Dana Alokasi Umum memiliki jumlah yang sangat signifikan sehingga semua pemerintah daerah menjadikannya sebagai sumber penerimaan terpenting dalam anggaran penerimaannya dalam APBN. Oleh karena itu, Dana Alokasi Umum dapat dilihat sebagai respon pemerintah terhadap aspirasi daerah untuk mendapatkan sebagian kontrol yang lebih besar terhadap keuangan negara.

Tujuan Dana Alokasi Umum adalah untuk mengatasi ketimpangan fiskal keuangan antara pemerintah pusat dan ketimpangan horizontal antar pemerintah daerah karena ketidakmerataan sumber daya yang ada pada masing-masing daerah. Setiap transfer DAU yang diterima daerah akan ditunjukkan untuk belanja pemerintahan daerah, Hampir sama dengan PAD, DAU merupakan salah satu

sumber pembiayaan untuk belanja modal guna pengadaan sarana dan prasarana dalam rangka pemberiana pelayanan publik yang baik dari pemerintahan daerah (agen) kepada masyarakat (prinsipal). Bedanya, apabila PAD berasal dari uang masyarakat sedangkan DAU berasal dari transfer APBN oleh pemerintahan pusat untuk pemerintahan daerah. Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa Pendapatan alokasi Daerah dan Dana Alokasi Umum yang diterima oleh setiap daerah digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah yang didalamnya sudah termasuk belanja.

Penelitian yang dilakukan oleh Sheila Ardhian (2013) dan Darwanto, Yulia (2007) dan Astri Novianti memiliki kesimpulan PAD berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal. DAU berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal. Namun beda halnya dengan penelitian yang dilakukan oleh Arbie Gugus (2013) memiliki hasil yang menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal, itu karena PAD lebih banyak digunakan untuk membiayai belanja yang lain, seperti belanja rutin/ belanja operasional. sedangkan DAU berpengaruh negatif terhadap belanja modal karena provinsi yang mendapatkan DAU yang besar akan cenderung memiliki belanja modal yang rendah. Hal ini terjadi karena DAU digunakan untuk membiayai belanja yang lain seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja lainnya.

Di sisi lain penelitian yang dilakukan Dini, Novita (2013) dan Saptaningsih Sumarmi dan Fitri (2013) memiliki kesimpulan PAD berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal sedangkan DAU tidak berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal itu disebabkan daerah kabupaten/kota yang diteliti memiliki kemandirian yang kuat, sehingga tidak tergantung DAU dari PemerintahPusat untuk membiayai alokasi belanja modal daerah.

Dari hasil beberapa penelitian diatas dapat dilihat bahwa hasil dari Pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Modal masih mempunyai hasil yang berbeda-beda. Ada yang mengatakan berpengaruh, ada juga yang mengatakan tidak berpengaruh. Karena hasil dari penelitian diatas masih memiliki hasil yang

berbeda-beda. Maka dari itu peneliti berniat untuk mengangkat penelitian kembali tentang PAD, DAU dan Belanja Modal.

Berdasarkan latar belakang masalah penelitian, fenomena-fenomena yang bersumber dari data di lapangan, serta perbedaan hasil penelitian sebelumnya dengan objek yang lebih luas yaitu kota dan kabupaten se-Indonesia maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-Indonesia Tahun Anggaran 2012-2014”**

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka rumusan masalah yang dikemukakan penulis adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana gambaran PAD, DAU dan Belanja Modal pada seluruh kota dan kabupaten di Indonesia
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap belanja modal pada seluruh kota dan kabupaten di Indonesia
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal pada seluruh kota dan kabupaten di Indonesia
4. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal pada seluruh kota dan kabupaten di Indonesia

D. Maksud dan Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui gambaran PAD, DAU dan Belanja Modal pada seluruh kota dan kabupaten di Indonesia
2. Untuk mengetahui adanya pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal
3. Untuk mengetahui adanya pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal pada seluruh kota dan kabupaten di Indonesia

4. Untuk mengetahui adanya pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal pada seluruh kota dan kabupaten di Indonesia

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah agar dapat memberikan pengetahuan atau informasi mengenai Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Belanja Modal.

2. Kegunaan Praktis

- a) Bagi Peneliti, memberikan pengetahuan secara praktis untuk dapat diaplikasikan dengan penerapan konsep dan perhitungan pendapatan asli daerah pada belanja modal di kabupaten dan kota se-Indonesia sesuai teori yang ada dan yang diperoleh.
- b) Bagi pemerintah Kabupaten dan Kota se-Indonesia, sebagai objek penelitian, dapat menjadi bahan pertimbangan atau bahan acuan dalam menganalisis belanja modal dengan mempertimbangan pendapatan asli daerah yang ada.
- c) Bagi pihak lain, khususnya akademis dan yang membaca, dapat memberi gambaran apabila mengambil tema yang serupa, sehingga dapat memberi kajian dan keilmuan yang lebih mendalam