

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tuntutan kepada masyarakat guna untuk berpartisipasi dan berkontribusi lebih dalam ke ikut sertaan mengelola daerahnya masing-masing melahirkan perubahan dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia. Daerah menghendaki diberikan keleluasaan dalam mengatur daerahnya masing-masing termasuk adanya pemerataan dana pembangunan. Hal inilah yang telah membawa pemberlakuan kebijakan baru pemerintah tentang otonomi daerah. Kebijakan tersebut dilandasi oleh dikeluarkannya Undang-Undang di bidang otonomi daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 seperti halnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dirubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 dan direvisi kembali dengan UU No 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan diantara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan pemberlakuan kedua Undang-Undang tersebut, pada dasarnya diketahui bahwa daya keuangan setiap daerah dalam menjalankan peran otonominya berbeda dengan yang lainnya (Halim, 2014).

Pemberian otonomi daerah sangat berpengaruh kepada pertumbuhan ekonomi suatu daerah karena memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk membuat rancangan keuangannya sendiri dan membuat ketentuan-ketentuan yang dapat mempengaruhi kemajuan daerahnya. Pertumbuhan ekonomi juga menstimulasi pemerintah daerah untuk membangun perekonomian dengan

mengelola sumber daya yang sudah ada dan membentuk suatu model kemitraan dengan masyarakat untuk memanifestasikan lapangan pekerjaan baru dan mempengaruhi perkembangan kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut. Perbedaan tingkat pembangunan bisa membawa efek pembeda tingkat keadaan antar daerah semakin besar (Kuncoro, 2014).

Dengan adanya otonomi daerah, maka dengan tegas pemisahan peran antara peran Pemerintahan Daerah (Eksekutif) dengan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif) terjadi. Berdasarkan perbedaan peran tersebut, mengarah antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan, eksekutif merencanakan, melaksanakan, dan melaporkan anggaran daerah, yang merupakan manifestasi dari pelayanan kepada publik, sedangkan legislatif berperan aktif dalam melaksanakan legislasi, penganggaran, dan pengawasan (Halim, 2014).

Menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menguatkan peranan otonomi daerah dalam mengembangkan dan membangun daerah secara berkelanjutan. Undang-undang tersebut memberikan hak otonomi kepada daerah secara penuh untuk mengatur dan mengurus keperluan daerahnya sendiri sesuai dengan kebijakan dan aspirasi masyarakat. Sebagai konsekuensi dari pemberian otonomi yang luas kepada daerah maka sumber-sumber keuangan telah banyak yang bergeser ke daerah. Hal ini sesuai dengan arti desentralisasi fiskal yang mengandung pengertian bahwa kepada daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dalam wadah Pendapatan Asli Daerah dan didukung dengan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah (Haryanto, 2006).

Memasuki era reformasi pada pertengahan tahun 1998, timbul tuntutan pelaksanaan otonomi yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah terutama pada tingkat Kabupaten/ Kota (Wenny; 2012).

Dana Alokasi Umum (DAU), merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional (Tuasikal; 2008).

Jumlah keseluruhan Dana Alokasi Umum sekurang-kurangnya 25,5% (dua puluh lima setengah persen) dari pendapatan dalam negeri (PDN) neto yang ditetapkan dalam APBN yang dilaksanakan sampai dengan tahun 2007, dan mulai tahun mulai tahun 2008 jumlah keseluruhan Dana Alokasi Umum sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari PDN neto. Proporsi Dana Alokasi Umum untuk provinsi dan untuk kabupaten/kota, masing-masing 10% dan 90% dan dapat berubah sesuai dengan adanya pergeseran imbalan kewenangan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dana Alokasi Umum dialokasikan atas dasar formula dengan konsep alokasi dasar dan celah fiskal. Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah. Celah fiskal dihitung berdasarkan selisih antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal. (Halim; 2014).

Salah satu dana perimbangan adalah Dana Alokasi Khusus, yaitu merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan prioritas nasional. Tujuan Dana Alokasi Khusus untuk mengurangi beban biaya kegiatan

khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus diarahkan kepada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan publik dengan umur ekonomis panjang, dengan diarahkannya pemanfaatan Dana Alokasi Khusus untuk kegiatan tersebut diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik yang direalisasikan dalam belanja modal (Ardhani 2011).

Berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Pasal 61 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan. Daerah penerima Dana Alokasi Khusus wajib menyediakan dana pendamping untuk mendanai kegiatan fisik sekurang-kurangnya 10% dari nilai Dana Alokasi Khusus yang diterimanya. Dana pendamping tersebut wajib dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran yang berjalan. Dana Alokasi Khusus tidak dapat digunakan untuk membiayai belanja administrasi umum, biaya penyiapan proyek fisik, biaya penelitian, biaya pelatihan, biaya perjalanan pegawai daerah, dan lain-lain biaya umum sejenis. Biaya untuk keperluan di atas dapat dibebankan pada APBD diluar dana pendamping. Dana Alokasi Khusus disalurkan dengan cara pemindah bukuan dari rekening kas umum negara ke rekening kas umum daerah (Halim; 2014).

Menurut Permendagri No. 32 Tahun 2014, dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah, agar tidak menetapkan kebijakan yang memberatkan dunia usaha dan masyarakat. Upaya tersebut dapat ditempuh melalui

penyederhanaan sistem dan prosedur administrasi pemungutan pajak dan retribusi daerah, meningkatkan ketaatan wajib pajak dan pembayar retribusi daerah serta meningkatkan pengendalian dan pengawasan atas pemungutan Pendapatan Asli Daerah yang diikuti dengan peningkatan kualitas, kemudahan, ketepatan dan kecepatan pelayanan (Halim; 2014).

Untuk mendukung upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah, perlu diadakan pengukuran atau penilaian sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah agar dapat dipungut secara kesinambungan tanpa memperburuk alokasi faktor-faktor produksi. Meningkatnya Pendapatan Asli Daerah memberi indikasi yang baik bagi kemampuan keuangan daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri terutama dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat, serta peningkatan pembangunan. Peningkatan cakupan Pendapatan Asli Daerah dapat pula dilakukan dengan meningkatkan jumlah obyek dan subyek pajak dan atau retribusi daerah (Arba; 2016).

Pengertian Pendapatan Asli Daerah menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 18 adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 6 ayat 1 bahwa sumber pendapatan asli daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah (Halim; 2014).

Kemajuan suatu daerah dapat ditunjukkan dengan pertumbuhan ekonomi yang baik, dimana salah satu faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi adalah investasi yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah (Arba; 2016).

Pertumbuhan ekonomi suatu negara di ukur oleh dua indikator utama yaitu Produk Domestik Bruto untuk ruang lingkup nasional dan Produk Domestik Regional Bruto untuk ruang lingkup regional. Produk Domestik Bruto adalah nilai pasar barang dan jasa akhir yang diproduksi dalam perekonomian selama kurun waktu tertentu. Produk Domestik Bruto sering di anggap sebagai ukuran terbaik dari kinerja perekonomian. Tujuan *Gross Domestic Product* adalah meringkas aktivitas ekonomi dalam nilai uang tunggal selama periode waktu tertentu menurut Mankiw (2005:15) dalam Zamzami (2014).

Produk Domestik Regional Bruto adalah nilai tambah yang mampu diciptakan dari berbagai aktivitas ekonomi dalam suatu wilayah. Istilah Produk Domestik Regional Bruto merupakan gabungan dari empat kata. Pertama adalah produk yang berarti seluruh nilai produksi baik barang maupun jasa. Kedua adalah domestik yang berarti perhitungan nilai produksi yang dihasilkan hanya oleh faktor-faktor produksi yang berada dalam wilayah domestik tanpa melihat apakah faktor produksi tersebut dikuasai oleh penduduk atau bukan. Ketiga adalah regional, artinya perhitungan nilai produksi yang dihasilkan hanya oleh penduduk tanpa memperhatikan apakah faktor produksi yang digunakan berada dalam wilayah domestik atau bukan. Terakhir adalah bruto yang bermakna perhitungan nilai produksi kotor karena masih mengandung biaya penyusutan menurut Saberan (2002:5) dalam Zamzami (2014).

Sesuai Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, belanja modal merupakan bagian dari kelompok belanja daerah, yang memiliki pengertian berupa pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/ pengadaan atau pembangunan aset tetap

berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Dengan adanya belanja modal tersebut diharapkan adanya *multiplier effect*, secara makro dan mikro bagi perekonomian nasional, dan khususnya bagi daerah (Halim; 2014).

Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun yang berpengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi. Semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan pertumbuhan kinerja keuangan daerah. Syarat fundamental untuk pembangunan ekonomi adalah tingkat pengadaan modal pembangunan yang seimbang dengan pertumbuhan penduduk. Pembentukan modal tersebut harus didefinisikan secara luas sehingga mencakup semua pengeluaran yang sifatnya menaikkan produktivitas. Dengan ditambahnya infrastruktur dan perbaikan infrastruktur yang ada oleh pemerintah daerah, diharapkan akan memacu pertumbuhan perekonomian di daerah (Arba; 2016).

Pengelolaan belanja modal bukan merupakan pekerjaan yang mudah bagi seorang manajer di suatu entitas pemerintahan di daerah, seorang manajer harus paham betul asas yang berlaku serta ukuran kinerja untuk meniali keberhasilan setiap kegiatan dari belanja modal. Kegiatan belanja modal merupakan bagian dari suatu bentuk pengelolaan keuangan daerah, diantaranya yaitu infrastruktur dan sarana prasarana daerah. Ada pun ukuran keberhasilan dari kegiatan belanja

modal adalah lima tepat, yaitu tepat mutu, tepat jumlah, tepat waktu, tepat sasaran, dan tepat harga (Halim; 2014).

Sesuai Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, belanja modal merupakan bagian dari kelompok belanja daerah, yang memiliki pengertian berupa pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/ pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Dengan adanya belanja modal tersebut diharapkan adanya multiplier effect, secara makro dan mikro bagi perekonomian nasional, dan khususnya bagi daerah (Halim; 2014).

Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun yang berpengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi. Semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan pertumbuhan kinerja keuangan daerah. Syarat fundamental untuk pembangunan ekonomi adalah tingkat pengadaan modal pembangunan yang seimbang dengan pertambahan penduduk. Pembentukan modal tersebut harus didefinisikan secara luas sehingga mencakup semua pengeluaran yang sifatnya menaikkan produktivitas. Dengan ditambahnya infrastruktur dan perbaikan infrastruktur yang ada oleh pemerintah daerah, diharapkan akan memacu pertumbuhan perekonomian di daerah (Arba; 2016).

Pengelolaan belanja modal bukan merupakan pekerjaan yang mudah bagi seorang manajer di suatu entitas pemerintahan di daerah, seorang manajer harus

paham betul asas yang berlaku serta ukuran kinerja untuk meniali keberhasilan setiap kegiatan dari belanja modal. Kegiatan belanja modal merupakan bagian dari suatu bentuk pengelolaan keuangan daerah, diantaranya yaitu infrastruktur dan sarana prasarana daerah. Ada pun ukuran keberhasilan dari kegiatan belanja modal adalah lima tepat, yaitu tepat mutu, tepat jumlah, tepat waktu, tepat sasaran, dan tepat harga (Halim; 2014).

Penelitian mengenai Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal telah dilakukan oleh Tausikal (2008), Zamzami, dkk (2014), Syakier (2012), Triyanto (2017), Karlina (2013), Setiawan (2015), Novita, dkk (2013), menghasilkan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal. Sedangkan dalam penelitian Wandira (2013), menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh negatif dan signifikan terhadap Belanja Modal.

Penelitian mengenai Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal telah dilakukan oleh Tausikal (2008), Syakier (2012), Triyanto (2017), Setiawan (2015), Wandira (2013), Novita, dkk (2013), menghasilkan bahwa Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal.

Penelitian mengenai Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal telah dilakukan oleh Tausikal (2008), Syakier (2012), Triyanto (2017), Setiawan (2015), Novita, dkk (2013) Dodik, dkk (2011), menghasilkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal. Sedangkan dalam penelitian Wandira (2013) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh negatif dan signifikan terhadap Belanja Modal.

Penelitian mengenai Produk Domestik Regional Bruto terhadap Belanja Modal telah dilakukan oleh Zamzami, dkk (2014), Karlina (2013), menghasilkan bahwa Produk Domestik Regional Bruto berpengaruh secara negatif dan signifikan terhadap Belanja Modal.

Berdasarkan beberapa *research gap* di atas, maka penulis tertarik ingin mendalami dan mengkaji kembali tentang **“Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Pendapatan Asli Daerah, Dan Produk Domestik Regional Bruto Terhadap Belanja Modal (Studi Kasus Pada Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah Periode 2016-2017)”**.

1.2 Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti memfokuskan permasalahan pada pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah 2016-2017.



1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan diteliti diantaranya :

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal?
2. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal?
4. Apakah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berpengaruh terhadap Belanja Modal?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang serta perumusan masalah di atas, tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Menganalisis pengaruh antara Dana Alokasi Umum (DAU) dengan Belanja Modal.
2. Menganalisis pengaruh antara Dana Alokasi Khusus (DAK) dengan Belanja Modal.
3. Menganalisis pengaruh antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Belanja Modal.
4. Menganalisis pengaruh antara Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dengan Belanja Modal.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis

Sebagai pembelajaran awal dalam melakukan penelitian, juga menambah pengetahuan dan pemahaman tentang pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Pendapatan Asli Daerah, Dan Produk Domestik Regional Bruto Terhadap Belanja Modal, serta Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan sebagai salah satu syarat untuk menempuh ujian Sarjana Ekonomi dalam program studi Akuntansi di Universitas Islam Nahdlatul Ulama' Jepara.

2. Bagi Pemerintah Pusat dan Daerah

Sebagai bahan pertimbangan masukan bagi pemerintah untuk dapat mengelola dana APBD yang lebih baik lagi, agar Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dapat dikelola sesuai dengan pengeluaran Belanja Modal demi meningkatkan pertumbuhan Kinerja Keuangan Daerah.