

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal merupakan konsep yang mulai berlaku di Indonesia sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, tetapi pada UU ini mengalami revisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 yakni tentang Pemerintah Daerah (Eksekutif) dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif) dan mengalami perubahan kembali menjadi UU No. 23 Tahun 2014. Konsep awal pemerintahan yang sentralisasi berubah struktur menjadi desentralisasi, yang perubahannya dimulai sejak adanya era reformasi. Adanya kebijakan ini diharapkan dapat membuka pemerintahan yang demokratis dan terbuka serta pemerintahan yang tanggap dan responsif terhadap masyarakatnya (Hidayah dan Hari, 2014).

Desentralisasi fiskal merupakan implementasi dari otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan hak dan kewenangan untuk mengatur pemerintahan dan masyarakatnya sendiri sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Konsep dalam UU ini dapat memperjelas tujuan dari konsep otonomi daerah, yaitu memanfaatkan sumber daya yang tersedia untuk meningkatkan perekonomian maupun mensejahterakan masyarakatnya. Oleh karena itu, pemerintah perlu mengidentifikasi dan menentukan sumber pendapatan apa saja yang dapat digunakan sebagai sumber pendanaan untuk belanja daerah, terutama untuk belanja modal yang berkenaan langsung terhadap peningkatan sarana dan prasarana publik (Sholikhah dan Agus, 2014).

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk memperoleh maupun menambah aset tetap dan aset yang lainnya yang manfaatnya lebih dari satu tahun periode akuntansi. Aset tetap yang dimaksud seperti infrastruktur, peralatan, sarana dan prasarana yang mempunyai peranan penting dalam meningkatkan produktivitas perekonomian, semakin tinggi belanja modal maka semakin tinggi pula produktivitas perekonomian (Syukri dan Hinaya, 2019).

Namun, pada kenyataannya persentase untuk belanja modal masih terbilang rendah dibandingkan dengan persentase belanja pegawai. Belanja pegawai masih menjadi porsi terbanyak dari belanja yang lain. Berikut ini tabel yang menunjukkan postur belanja daerah Tingkat Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2017-2018:

Tabel 1.1
Postur Belanja Daerah TA 2017-2018

Uraian		Kabupaten/Kota			
		2017		2018	
		Rp	%	Rp	%
Total Belanja		769,6 T	100,0%	804,2 T	100,0%
1.	Belanja Pegawai	318,0 T	41,3%	320,0 T	39,8%
2.	Belanja Barang dan Jasa	165,5 T	21,5%	191,8 T	23,8%
3.	Belanja Modal	166,3 T	21,6%	164,2 T	20,4%
4.	Belanja Lainnya	119,8 T	15,6%	128,2 T	15,9%

Sumber : DJPK, Kemenkeu RI (diolah)

Berdasarkan tabel di atas, dapat diperoleh informasi bahwa pada tahun 2018, dalam skala kabupaten/kota, belanja daerah mengalami pertumbuhan sebesar 4,5% dari tahun 2017. Untuk yang pertama, di tahun 2017 dan 2018, belanja yang masih memiliki rasio yang paling tinggi adalah belanja pegawai. Kedua, belanja terbesar selanjutnya di tahun 2017 adalah belanja modal, belanja

barang dan jasa, dan belanja lainnya. Sedangkan pada tahun 2018 komponen belanja terbesar setelah belanja pegawai adalah belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja lainnya. Komponen belanja yang mengalami peningkatan dari tahun 2017 ke tahun 2018 adalah belanja barang dan jasa sebesar 2,3% dan belanja lainnya 0,3%. Selanjutnya, yang mengalami penurunan rasio adalah belanja pegawai sebesar 1,5% dan belanja modal sebesar 1,2%.

Belanja modal yang produktif sangat dibutuhkan sebagai upaya untuk menstimulasi perekonomian saat ini. Rendahnya realisasi belanja modal serta tekanan dari ketidakpastian global saat ini menjadi tantangan tersendiri dalam upaya untuk meningkatkan perekonomian (Indrawati, 2019). Oleh karena itu, dalam pengalokasian anggaran belanja modal dibutuhkan perencanaan yang cerdas dengan penggunaan dana yang bijak untuk mewujudkan daerah yang maju dan sejahtera.

Pengalokasian anggaran untuk belanja modal juga tidak terlepas dari sumber Anggaran Negara yaitu APBN dan APBD. Pendapatan terbesar untuk saat ini berasal dari pembayaran pajak oleh masyarakat, segala jenis pajak yang dibayarkan oleh masyarakat akan dikembalikan lagi kepada masyarakat dalam bentuk APBN, APBD Provinsi, dan APBD Kabupaten/Kota. Diharapkan pemerintah daerah terutama pemerintah kabupaten/kota untuk tidak selalu bergantung terhadap dana perimbangan dari pemerintah pusat, dengan cara mengoptimalkan potensi penerimaan daerahnya yang berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana yang lainnya. Selain itu, dengan cara tersebut pemerintah daerah dapat memanfaatkannya sebagai upaya untuk meningkatkan tingkat kemandirian daerah.

Untuk mengetahui lebih dalam mengenai proporsi pendapatan di pemerintah daerah, berikut ini adalah tabel yang menunjukkan Komposisi Rincian Pendapatan Daerah Tingkat Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun Anggaran 2017-2018:

Tabel 1.2
Rincian Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota TA 2017-2018

No	Komposisi	2017			2018		
		Rp (T)	%		Rp (T)	%	
1	PAD	101,9	100,0%	13,9%	118,2	100,0%	15,5%
a	Pajak Daerah	48,6	47,7%		56,3	47,6%	
b	Retribusi Daerah	9,9	9,7%		10,3	8,7%	
c	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	4,1	4,0%		4,5	3,8%	
d	Lain-lain PAD yang sah	39,3	38,6%		47,1	39,9%	
2	Dana perimbangan	511,2	100,0%	69,8%	510,2	100,0%	66,8%
a	Dana Bagi Hasil pajak/bagi hasil bukan pajak	51,0	10,0%		52,3	10,3%	
b	Dana Alokasi Umum	353,6	69,2%		245,2	67,6%	
c	Dana Alokasi Khusus	106,6	20,9%		112,8	22,2%	
3	Lain-lain PAD yang sah	119,3	100,0%	16,3%	135,1	100,0%	17,7%
a	Pendapatan Hibah	1,9	1,6%		16,8	12,4%	
b	Dana Darurat	0,0	0,0%		1,0	7,0%	
c	Dana Bagi Hasil pajak dari Provinsi dan Pemda lainnya	36,0	30,2%		37,7	27,9%	
d	Dana Penyesuaian dan otonomi khusus	53,5	44,8%		59,3	43,9%	
e	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemda Lainnya	10,1	8,5%		6,5	4,8%	
f	Pendapatan Lain-lain	17,7	14,9%		13,9	10,3%	
	Total Pendapatan Daerah	732,4		100,0%	763,5		100,0%

Sumber : DJPK, Kemenkeu RI (diolah)

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui beberapa informasi seperti, proporsi pendapatan terbesar pada pemerintah daerah kabupaten/kota adalah dana perimbangan yang terdiri dari DBH, DAU, dan DAK. Dana perimbangan berupa DAU masih menjadi dana dengan porsi terbesar dibandingkan dengan dana perimbangan yang lain. Sedangkan, pendapatan dari sisi PAD menunjukkan porsi yang relatif kecil. Berdasarkan data tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota secara umum masih sangat

bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat dalam mendanai belanja daerahnya. Selain itu, pada tahun 2018 PAD dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah menunjukkan kenaikan masing-masing sebesar 16,3 triliun rupiah atau 16,0% dan 15,8 triliun rupiah atau 13,3%. Sedangkan, untuk pendapatan dari dana perimbangan menunjukkan penurunan sebesar 0,9 triliun rupiah atau 0,2%.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, PAD (Pendapatan Asli Daerah) merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Peningkatan PAD diharapkan dapat memperbaiki pembiayaan daerah dan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah. Selain PAD, ada pula DAU (Dana Alokasi Umum) yang merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan untuk pemerintah daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah (UU No. 33 Tahun 2004). Menurut Andriani dan Lia (2016), DAU bersifat *block grant* yang artinya penggunaan dana ini diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah sesuai prioritas dan kebutuhan daerah itu sendiri.

Sama halnya dengan DAU, DBH (Dana Bagi Hasil) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan untuk pemerintah daerah. DBH terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam, dana ini memiliki peranan penting sebagai salah satu faktor pendukung dari belanja modal. Penetapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap ukuran belanja modal akan berdampak langsung terhadap besar kecilnya DBH yang dibutuhkan (Sholikhah dan Agus, 2014). Alokasi sumber daya ke dalam belanja modal mempunyai tujuan tertentu yakni untuk memenuhi kebutuhan publik baik sarana dan prasarana umum seperti pembangunan jalan, jembatan, irigasi. Luas wilayah juga menjadi salah satu faktor dalam pembangunan infrastruktur publik.

Menurut penelitian Kusnandar dan Dodik (2009), jika suatu daerah memiliki wilayah yang cukup luas, maka daerah ini membutuhkan anggaran untuk pembangunan yang cukup besar.

Belanja pegawai masih tetap memiliki rasio terbesar hingga tahun 2018, meski mengalami penurunan sebesar 1,5%. Berdasarkan data Kementerian Keuangan, rata-rata belanja modal Pemerintah Daerah (Pemda) hanya mencapai 19%, ini dikarenakan Pemda masih mengutamakan anggaran untuk belanja pegawai dibanding belanja untuk infrastruktur. Faktanya, masih banyak daerah yang belum memanfaatkan alokasi dana yang ada untuk pemerataan ekonomi, pembangunan infrastruktur bukan hanya mendukung pembangunan fisik namun juga untuk pembangunan sosial dan pendidikan.

Hal tersebut juga sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Pradita (2013), yang menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal, karena PAD lebih banyak digunakan untuk membiayai belanja pegawai dan biaya langsung lainnya. Selain itu, penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yovita dan Dwi (2011) juga mendukung, dalam penelitiannya menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal. Namun, kedua penelitian tersebut bertolak belakang dengan penelitian yang dilakukan oleh Kusnandar dan Dodik (2009) yang menyatakan bahwa PAD berpengaruh terhadap alokasi belanja modal, meski proporsinya relatif kecil, namun PAD menjadi sumber pendapatan terbesar yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Pradita (2013) menyatakan bahwa DAU berpengaruh secara signifikan positif terhadap alokasi belanja modal. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah masih sangat bergantung pada

sumber dana transfer yang dialokasikan oleh pemerintah pusat yang bersifat eksternal. Sedangkan menurut Sholikhah dan Agus (2014), variabel DAU tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal karena DAU lebih banyak digunakan untuk belanja pegawai dan belanja rutin. Sedangkan untuk variabel DBH yang diambil dalam penelitian ini dikarenakan ada perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sholikhah dan Agus (2014), yang menunjukkan DBH memiliki pengaruh yang signifikan terhadap alokasi belanja modal. Penelitian tersebut berbeda dengan penelitian oleh Mundiroh (2019) yang menunjukkan bahwa DBH tidak berpengaruh secara signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Penambahan variabel luas wilayah dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui berpengaruh atau tidaknya luas wilayah suatu daerah terhadap alokasi belanja modal, terutama untuk wilayah Pemerintahan Kabupaten/Kota di Indonesia. Dapat diketahui bahwa anggaran belanja modal yang besar dibutuhkan oleh wilayah daerah yang cukup luas dalam pemenuhan sarana dan prasarana maupun pembangunan daerah lewat infrastrukturnya. Hal ini didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Kusnandar dan Dodik (2009) menunjukkan persamaan mengenai variabel luas wilayah, luas wilayah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

1.2 Rumusan Masalah

- a. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota se Indonesia?
- b. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota se Indonesia?

- c. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota se Indonesia?
- d. Apakah Luas Wilayah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota se Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap alokasi belanja modal Pemerintah Kabupaten/Kota se Indonesia.
- b. Untuk mengetahui pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap alokasi belanja modal Pemerintah Kabupaten/Kota se Indonesia.
- c. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap alokasi belanja modal Pemerintah Kabupaten/Kota se Indonesia.
- d. Untuk mengetahui pengaruh Luas Wilayah terhadap alokasi belanja modal Pemerintah Kabupaten/Kota se Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

- a. Bagi Akademisi, hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan pandangan wawasan tentang pengalokasian belanja modal.
- b. Bagi Pembaca, dapat dijadikan sebagai dasar pemahaman lebih lanjut dan tambahan ilmu pengetahuan tentang kajian ini.
- c. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan mengenai komponen Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, dan Luas Wilayah.