

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi telah membawa perubahan yang signifikan terhadap pola kehidupan sosial, politik dan ekonomi di Indonesia. Desentralisasi keuangan dan otonomi daerah merupakan wujud reformasi yang mengharapkan suatu tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*). Tata kelola pemerintah yang baik ditandai dengan adanya transparansi dan akuntabilitas. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi (Mardiasmo, 2005:18). Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan. Sesuai dengan *agency theory*, akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban tersebut (Mardiasmo, 2005:20).

Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk tercapainya tujuan organisasi pemerintah. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik (Mardiasmo, 2005:20). Pelanggaran sektor publik terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun.

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Disamping dana perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Seharusnya dana transfer dari Pemerintah Pusat diharapkan dapat digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

PAD merupakan semua penerimaan daerah yang bersumber dari ekonomi asli daerah dan penerimaan setiap daerah berbeda-beda. Daerah yang memiliki kemajuan di bidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD yang jauh lebih besar daripada daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Karena itu terjadi ketimpangan PAD. Disatu sisi ada daerah yang sangat kaya karena memiliki PAD yang tinggi, tetapi disisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah. Dengan adanya otonomi daerah ini berarti Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih mandiri, tak terkecuali juga mandiri dalam masalah finansial. Meski demikian Pemerintah Pusat tetap memberikan dana bantuan yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU) yang ditransfer ke Pemerintah Daerah.

DAU merupakan dana yang bersumber dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam

rangka pelaksanaan desentralisasi. Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah. Daerah yang mempunyai potensi pajak dan Sumber Daya Alam (SDA) yang besar hanya terbatas pada sejumlah daerah tertentu saja.

Peranan DAU terletak dalam kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah (Undang - Undang No.33 tahun 2004). Sedangkan permasalahan DAU terletak pada perbedaan cara pandang antara pusat dan daerah tentang DAU itu sendiri. Bagi pusat, Dana Alokasi Umum dijadikan instrumen horisontal *imbalance* untuk pemerataan atau mengisi *fiskal gap*. Sedangkan bagi daerah, Dana Alokasi Umum dimaksudkan untuk mendukung kecukupan.

Permasalahan timbul ketika daerah meminta DAU sesuai kebutuhannya. Di sisi lain, alokasi DAU berdasarkan kebutuhan daerah belum dapat dilakukan karena dasar perhitungan *fiscal needs* tidak memadai (terbatasnya data, dan belum ada standar pelayanan minimum masing-masing daerah, dan sistem penganggaran yang belum berdasarkan pada standar analisis belanja). Ditambah total pengeluaran anggaran khususnya APBD belum mencerminkan kebutuhan sesungguhnya dan bahkan cenderung kurang efisien. Selain DAU, pemerintah juga menggunakan Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) sebagai sarana untuk menyediakan sarana dan prasarana bagi masyarakat.

DAK merupakan dana yang sifatnya khusus dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang berasal dari APBN yang dialokasikan untuk membiayai kebutuhan tertentu yang bersifat khusus. Kebutuhan khusus adalah

kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Dalam anggaran belanja modal, DAK berpengaruh karena akan lebih cenderung digunakan untuk menambah aset tetap yang dimiliki oleh pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik.

DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan memperhatikan potensi daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Bagi Hasil terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam. (Mardiasmo, 2005).

Peningkatan kualitas pelayanan publik dapat diperbaiki melalui perbaikan manajemen kualitas jasa (*service quality management*), yakni upaya meminimasi kesenjangan (*gap*) antara tingkat layanan dengan dengan harapan konsumen (Bastian, 2006). Dengan demikian, 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. Pemanfaatan anggaran belanja seharusnya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misalnya untuk pembangunan, (Darwanto dan Yustikasari, 2007). Penerimaan pemerintah daerah seharusnya dialokasikan untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat tersebut menyatakan bahwa pengalokasian anggaran belanja modal untuk kepentingan publik sangatlah penting. Untuk dapat meningkatkan pengalokasian belanja modal, maka perlu diketahui variabel-variabel yang berpengaruh terhadap pangalokasian belanja modal, seperti DAU, DAK, DBH, Pertumbuhan Ekonomi dan PAD.

Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Pertumbuhan ekonomi mendorong Pemerintah Daerah untuk melakukan pembangunan ekonomi dengan mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan dengan masyarakat untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru yang akan mempengaruhi perkembangan kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut Kuncoro, (2004). Pembangunan ekonomi ditandai dengan meningkatnya produktivitas dan pendapatan perkapita penduduk sehingga terjadi perbaikan kesejahteraan. Kenyataan yang terjadi dalam Pemerintah Daerah saat ini adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi tidak selalu diikuti dengan peningkatan belanja modal. Hal tersebut dapat dilihat dari kecilnya jumlah belanja modal yang dianggarkan dengan total anggaran belanja daerah.

Dalam pengelolaan anggaran, asas kemadirian dijadikan dasar Pemerintah Daerah untuk mengoptimalkan penerimaan dari daerahnya sendiri yaitu sector PAD. Menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004, PAD merupakan sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. Dengan adanya peningkatan PAD diharapkan dapat meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga memberikan kualitas pelayanan publik yang baik.

Sedangkan menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 pasal 23, belanja modal meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah digunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten atau kota yang terdiri dari urusan

wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Menurut Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jendral meliputi: Anggaran, 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. Di dalam penelitian ini lebih menggunakan belanja modal daripada belanja rutin karena belanja rutin hanya terdiri dari biaya administrasi dan umum. Selain itu belanja rutin merupakan biaya yang dikeluarkan perusahaan untuk lingkungan kantor meliputi belanja pegawai, belanja barang dan pemeliharaan serta yang lainnya yang berhubungan dengan administrasi kantor. Dalam Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1969, dinyatakan bahwa anggaran belanja rutin memuat seluruh pengeluaran aparatur pemerintah sehari-hari yang tiap tahun diperlukan untuk mengamankan dalam menjamin kelangsungan tugas dan kewajiban secara efektif.

Pada penelitian ini ada beberapa penelitian terdahulu yang sudah dilakukan baik penelitian yang memiliki persamaan ataupun perbedaan. Dari penelitian terdahulu letak persamaan ataupun perbedaan terletak pada variabel yang digunakan, tahun dan daerah yang menjadi objek penelitian. Penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan dengan penelitian ini dilakukan Saputra, 2010. Dengan judul “Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Modal” yang menggunakan dua variabel bebas yaitu pendapatan asli daerah dan

dana alokasi umum dengan variabel terikat yaitu belanja modal. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa PAD dan DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Penelitian kedua dilakukan oleh Oktriniatmaja, (2011). Dengan judul ‘Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa, Bali dan Nusantara’. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa ketiga variabel bebas yaitu PAD, DAU dan DAK memiliki pengaruh yang signifikan terhadap belanja modal.

Penelitian yang ketiga juga dilakukan oleh Nuarisa, (2011). Dengan judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal (Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah)”. Hasil dari penelitian ini sama dengan penelitian kedua yaitu variabel PAD, DAU dan DAK berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pemerintah di Kabupaten Jawa Tengah. Penelitian keempat dilakukan oleh Paujiah, (2012). Dengan judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Modal (Studi Kasus Pada Pemerintah Kota Tasikmalaya)”. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa kedua variabel bebas yaitu PAD dan DAU memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Modal pemerintah Kota Tasikmalaya”.

Selain beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan pada penelitian ini, berikut adalah beberapa penelitian terdahulu yang tidak memiliki kesamaan dengan penelitian ini. Penelitian dilakukan oleh Harahap, (2010). Dengan judul “Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana

Bagi Hasil Terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara”. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa ketiga variabel bebas tersebut memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara. Perbedaan penelitian terdahulu ini dengan penelitian terdahulu lainnya adalah variabel terikat yang menggunakan Indeks Pembangunan Manusia. Penelitian yang kedua dilakukan oleh Frelistyani, (2010). “Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Pendapatan Asli Daerah dengan Belanja Modal Sebagai Variabel Intervening”. Hasil dari penelitian ini adalah DAU berpengaruh terhadap belanja modal dan DAU berpengaruh terhadap PAD.

Penelitian ini menggabungkan beberapa variabel bebas yang memiliki kesamaan dengan penelitian terdahulunya. Jika pada penelitian terdahulu hanya menggunakan tiga atau dua variabel bebas maka, pada penelitian ini akan menggunakan gabungan variabel bebas dari penelitian terdahulu dengan tujuan agar mendapatkan hasil yang signifikan dan rasional dibanding penelitian sebelumnya. Sehubungan dengan hal tersebut maka judul penelitian ini adalah “Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, Pertumbuhan Ekonomi Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Modal Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Pulau Jawa (Periode 2010-2012)”.

Alasan kenapa peneliti mengambil di pulau jawa dikarenakan di pulau Jawa memiliki tingkat penduduk yang lebih besar dan memiliki Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Belanja Modal lebih besar dibanding diluar Jawa.

Seperti halnya pada penelitian Oktriniatmaja, Rini. (2011). Menyatakan bahwa rata rata belanja modal, PAD,DAU di pualu Jawa lebih besar dibanding Luar Jawa.

1.2 Rumusan Masalah

Untuk mempermudah pembahasan, maka peneliti dapat mengidentifikasi beberapa masalah yang dapat dicari jawaban maupun solusinya, diantaranya adalah sebagai berikut ini:

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa (Periode 2010-2012)?
2. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa (Periode 2010-2012)?
3. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa (Periode 2010-2012)?
4. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa (Periode 2010-2012)?
5. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa (Periode 2010-2012)?

1.3 Tujuan Masalah

Tujuan penelitian yang hendak dicapai melalui penulisan skripsi ini diantara lain sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa (Periode 2010-2012).

2. Untuk mengetahui pengaruh dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa (Periode 2010-2012).
3. Untuk mengetahui pengaruh dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa (Periode 2010-2012).
4. Untuk mengetahui pengaruh Pertumbuhan Ekonomi terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa (Periode 2010-2012).
5. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa (Periode 2010-2012).

1.4 Manfaat Penelitian

- Secara teoritis penulisan ini Di harapkan dapat:
 1. Menemukan konsep apakah berpengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, Pertumbuhan Ekonomi dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa.
 2. Dapat dijadikan bahan rujukan oleh penulis atau peneliti lain jika hendak menulis atau melakukan penelitian hal yang serupa.
 3. Diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada Mahasiswa dan/atau instansi yang memerlukan data atau informasi terkait dengan pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal.