

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi keuangan daerah ditandai dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang sekarang direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004. Reformasi ini ditandai dengan adanya otonomi daerah. Dengan adanya otonomi daerah tersebut maka suatu daerah diberikan kewenangan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan juga untuk memajukan perekonomian daerah. Otonomi daerah harus disadari sebagai suatu transformasi paradigma dalam penyelenggaraan pembangunan dan pemerintah di daerah, dimana pemerintah daerah memiliki otonomi yang lebih luas untuk mengelola sumber-sumber ekonomi daerah secara mandiri dan bertanggung jawab yang hasilnya diorientasikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Selain itu, adanya otonomi daerah ini dianggap mampu membudayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Desentralisasi keuangan merupakan konsekuensi dari adanya kewenangan untuk mengelola keuangan secara mandiri. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran disektor publik, maka mereka harus mendapat dukungan sumber keuangan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah

(PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain dari pendapatan yang sah.

Disisi lain kondisi internal bangsa Indonesia tengah dilanda multikrisis, ancaman disintegrasi bangsa dan kepanikan publik yang diakibatkan oleh lemahnya keamanan dan ketertiban umum serta ketidakpastian hukum. Alasan itulah yang melatarbelakangi pemberian otonomi daerah dengan tujuan agar bangsa ini secepatnya keluar dari belenggu krisis multidimensi dan tidak mengalami ancaman disintegrasi yang semakin parah. Oleh karena itu, pemberian otonomi daerah ini hendaknya bukan hanya sekedar kepentingan politik semata sebagaimana masa sebelumnya karena dengan adanya pemberian otonomi daerah ini bukan berarti permasalahan bangsa akan selesai dengan sendirinya. Pemberian otonomi daerah ini juga harus diikuti dengan serangkaian reformasi sektor publik. Dimensi reformasi sektor publik tersebut tidak sekedar perubahan format lembaga, akan tetapi menyangkut pembaruan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel sesuai dengan cita-cita reformasi, yaitu menciptakan *good governance* benar-benar tercapai.

Darwanto dan Yustikasari (2007:2), menyatakan bahwa anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelayanan publik tersebut. Dimana dalam hal ini Indonesia menyebut dokumen anggaran tersebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik itu untuk tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten dan kota. Ada beberapa upaya yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik,

diantaranya adalah pergeseran komposisi belanja. Pergeseran ini bertujuan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya anggaran belanja modal yang merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Anggaran belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik.

Belanja modal dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

Sehubungan dengan hal diatas, peneliti mengambil judul "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Belanja Modal Dan Pengaruh Belanja Modal Terhadap Pendapatan Asli Daerah (Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten Se-Karesidenan Bojonegoro)". Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dan Yustikasari (2007). Perbedaan penelitian ini

dengan penelitian sebelumnya adalah objek penelitiannya dan rentang waktu penelitian yang lebih lama, yaitu dari tahun 2004 sampai dengan tahun 2009. Disini peneliti juga memilih Karesiden Bojonegoro sebagai objek penelitian dengan alasan Karesiden Bojonegoro merupakan salah satu karesiden di Provinsi Jawa Timur yang saat ini mempunyai tingkat produktivitas yang baik khususnya untuk Kabupaten Bojonegoro sendiri. Tahun 2010 Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Bojonegoro tercatat menduduki persentase tertinggi untuk wilayah Provinsi Jawa Timur yaitu sebesar 12%. Karena pertumbuhan ekonomi tersebut melebihi pertumbuhan ekonomi tingkat Jawa Timur dan tingkat nasional dengan jumlah pertumbuhan masing-masing sebesar 6,5% dan 6,17%, maka pemerintah menjadikan Kabupaten Bojonegoro sebagai daerah yang saat ini tingkat pertumbuhan ekonominya bisa dijadikan penopang bagi pertumbuhan ekonomi di wilayah Provinsi Jawa Timur (kabarbisnis.com). Pertumbuhan ekonomi yang dinilai disini terdiri dari beberapa sektor, diantaranya pertambangan, pertanian, perdagangan dan jasa-jasa lainnya. Selain itu, Karesiden Bojonegoro juga merupakan daerah yang sekarang ini sedang dilakukan beberapa pembangunan untuk menjadikan pemerintah kabupaten se-Karesidenan Bojonegoro sebagai daerah perdagangan dan juga daerah pariwisata.

Peningkatan pertumbuhan ekonomi tersebut merupakan salah satu tujuan penting bagi pemerintah daerah maupun pemerintah pusat karena peningkatan pertumbuhan ekonomi akan berimbas terhadap peningkatan PAD. PAD merupakan salah satu sumber penerimaan yang harus selalu terus menerus dipacu pertumbuhannya. Hal ini dikarenakan dalam otonomi daerah ini kemandirian

pemerintah daerah sangat dituntut dalam pembiayaan pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat. Selain PAD, bantuan pemerintah pusat bersama dengan pengeluaran lainnya juga ikut serta dalam memainkan peranan yang sangat penting dalam mencapai keseimbangan pembangunan daerah.

Menurut UU No. 25 Tahun 1999 dalam Situngkir (2009:15), menyatakan bahwa provisi berupa transfer antar pemerintah dari pusat ke kabupaten dan kota disebut dengan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DAU merupakan salah satu komponen dari dana perimbangan pada APBN yang pengalokasiannya didasarkan atas konsep kesenjangan fiskal yaitu antara kebutuhan fiskal dengan kapital fiskal. Sedangkan DAK merupakan salah satu komponen dana perimbangan pada APBN yang pengalokasiannya dialokasikan pada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. PAD, DAU dan DAK merupakan sumber pendapatan yang memiliki peran penting dalam pelaksanaan otonomi daerah yang berupaya meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Ketiga pendapatan ini memang tidak dapat dipisahkan, hal ini dikarenakan pemerintah daerah dianggap belum mampu mengandalkan PAD-nya sendiri untuk membiayai desentralisasi. Selain itu, pemerintah pusat tidak mampu memberikan sepenuhnya DAU maupun DAK kepada pemerintah daerah karena dianggap menambah ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

Bermula dari keinginan untuk mewujudkan harapan di atas, pemerintah daerah melakukan berbagai cara dalam meningkatkan pelayanan publik yang salah satunya dilakukan dengan merealisasikan belanja modal untuk kepentingan

investasi dengan harapan semakin banyak belanja modal yang terealisasi maka semakin tinggi pula produktivitas perekonomian dan pendapatan suatu daerah. Selain itu, meningkatnya penerimaan yang didapatkan oleh suatu daerah juga akan mempengaruhi peningkatan proporsi belanja modal yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah pada tahun anggaran selanjutnya.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja modal?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja modal?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap belanja modal?
4. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)?
5. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) secara simultan berpengaruh terhadap belanja modal?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan yang di antaranya adalah memberikan bukti empiris mengenai:

1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja modal.
2. Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal.
3. Pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja modal.
4. Pengaruh belanja modal terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).
5. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) secara simultan terhadap belanja modal.

1.4 Manfaat Penelitian

Apabila tujuan penelitian diatas dapat dipenuhi, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah kabupaten/pemerintah kota tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan belanja modal.
2. Sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan belanja modal.