

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tahun 1997 Indonesia dilanda krisis ekonomi yang membawa dampak hampir pada semua aspek atau sektor kehidupan. Mayasari dkk (2014), menyatakan dampak tersebut menimpa tidak hanya sektor privat seperti pasar modal tetapi juga pada sektor publik (pemerintah) seperti halnya pemerintah daerah. Dampak negatif krisis ekonomi terjadi pula pada sektor Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yakni labilnya sektor pendapatan yang pada gilirannya membawa dampak tersebut pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Gunantara dan Dwirandra (2014), menyatakan bahwa krisis pada tahun 1997-1998 menyebabkan pemerintah mengeluarkan kebijakan mengenai sistem pemerintahan yang baru dan relevan terhadap kondisi yang terjadi di Indonesia. Sistem pemerintahan yang pada awalnya menganut sistem sentralisasi dirubah menjadi sistem desentralisasi atau dikenal dengan sebutan otonomi daerah. Kebijakan ini didukung dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 (kemudian menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan perubahan terakhir menjadi UU No 23 tahun 2014) tentang pemerintah daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 (kemudian menjadi UU No. 33 Tahun 2004) tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Oktora dan Pontoh (2013), menyatakan implementasi otonomi daerah di Indonesia dimulai dengan desentralisasi fiskal yaitu pelimpahan wewenang dibidang keuangan dengan pengalihan sumber keuangan bagi daerah dalam jumlah yang signifikan.

Undang-Undang No. 23 tahun 2014 menjelaskan pula bahwa pemberian otonomi kepada pemerintah daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, melakukan peningkatan pelayanan pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dengan kata lain tujuan dari otonomi daerah itu sendiri adalah memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah dalam hal kemandirian, meningkatkan kesejahteraan melalui penyediaan pelayanan publik yang maksimal serta pemerataan dan keadilan. Selain itu dengan diberlakukannya otonomi daerah akan terjalin komunikasi yang baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Setyowati dan Suparwati (2012), menyatakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi salah satu bagian yang sangat diperlukan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini berarti besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah dapat meningkatkan atau mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat.

Kenyataannya masing-masing daerah mempunyai kemampuan yang berbeda-beda dalam mendanai kegiatan operasi di daerah tersebut, hal ini dikarenakan setiap daerah memiliki potensi kekayaan sumber daya alam yang berbeda-beda dan pada akhirnya akan menimbulkan ketimpangan fiskal antara daerah satu dengan daerah lainnya. Untuk mengatasi ketimpangan fiskal

tersebut pemerintah pusat mengalokasikan dana transfer dari APBN untuk mendanai kebutuhan masing-masing daerah dalam pelaksanaan desentralisasi.

Berdasarkan UU. No. 33 Tahun 2004 Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Umum merupakan salah satu dana perimbangan dari pemerintah pusat yang pengalokasiannya menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Pendapatan Asli Daerah semestinya mampu untuk mendorong meningkatnya pendapatan di suatu daerah sehingga dapat meningkatkan alokasi belanja modal. Hal ini senada dengan penelitian yang dilakukan oleh Jaya dan Dwirandra (2014) yang menyatakan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal. Tidak semua pemerintah daerah mempunyai potensi Pendapatan Asli Daerah yang tinggi sehingga ada faktor-faktor lain di luar Pendapatan Asli Daerah yang dapat mengatasi kesenjangan fiskal salah satunya adalah Dana Alokasi Umum. Seperti halnya penelitian oleh Mayasari dkk (2014) yang menyatakan terdapat pengaruh yang signifikan antara Dana Alokasi Umum terhadap belanja modal.

Menurut Mahenraz (2010), salah satu problema yang dihadapi oleh sebagian daerah kabupaten dan kota di Indonesia dewasa ini adalah berkisar ada upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Problema ini muncul disebabkan karena adanya kecenderungan berpikir dari sebagian kalangan

birokrat bahwa parameter utama yang menentukan kemandirian suatu daerah di era otonomi adalah terletak pada besarnya Pendapatan Asli Daerah.

Mahenraz (2010), menyatakan realitas mengenai rendahnya Pendapatan Asli Daerah di sejumlah daerah pada masa lalu, akhirnya mengondisikan daerah untuk tidak berdaya dan selalu bergantung subsidi dana dari pemerintah pusat. Rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap pembiayaan daerah, dikarenakan daerah hanya diberikan kewenangan mobilisasi sumber dana pajak dan retribusi yang mampu memenuhi hanya sekitar 20%-30% dari total penerimaan untuk membiayai kebutuhan rutin dan pembangunan, sementara 70%-80% didrop dari pusat.

Pemerintah pusat memberikan dana transfer kepada pemerintah daerah berupa dana perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Menurut Mardiasmo Wakil Menteri Keuangan (2015), harapan dari pemerintah terjadinya peningkatan alokasi anggaran transfer ke daerah dari tahun ke tahun dapat diiringi dengan meningkatnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dari sekian jenis dana perimbangan tersebut yang mempunyai nilai tertinggi yaitu Dana Alokasi Umum.

Menurut Haryanto (2016), Dana Alokasi Umum diberikan kepada daerah dalam bentuk *block grant*, dan dapat digunakan secara mandiri oleh daerah tanpa ada aturan penggunaannya. Transfer ke Daerah (TkD) juga menimbulkan pola ketergantungan baru antara pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Alokasi TkD khususnya Dana Alokasi Umum, justru habis

hanya untuk belanja rutin pegawai semata. Hampir disemua daerah, persentase alokasi belanja rutin pegawainya mencapai di atas 50%, bahkan ada beberapa daerah yang mencapai 70%. Dana Alokasi Umum justru perlu untuk ditinjau kembali besarnya seiring dengan pembatasan belanja pegawai, karena faktanya Dana Alokasi Umum hanya merepresentasikan belanja pegawai semata.

Sementara itu Saragih (2003) dalam Dewi dan Suyanto (2015), menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Peran pemerintah di dalam pembangunan adalah sebagai katalisator dan fasilitator karena pemerintah yang lebih mengetahui sarana tujuan pembangunan.

Keefor dan Khemani (2003), menyatakan pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja modal merupakan sebuah proses yang sarat dengan kepentingan-kepentingan politis. Anggaran ini sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh pemerintah daerah. Namun, adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam penyusunan proses anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan masalah di masyarakat.

Padahal menurut Pasal 66 UU No. 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa: “Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan dan manfaat untuk masyarakat”.

Pernyataan ini sesuai dengan konsep *multi – tern expenditure framework* (MTEF) yang disampaikan oleh Allen dan Tommasi (2001) dalam Abdullah dan Halim (2006), menyatakan bahwa kebijakan belanja modal harus memperhatikan kemanfaatan dan kemampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan asset tersebut dalam jangka panjang.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Wertianti dan Dwirandra (2013), di kabupaten dan kota di Provinsi Bali pada tahun 2004-2011 menghasilkan Dana Alokasi Umum tidak mampu memoderasi pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal tetapi Pendapatan Asli Daerah mampu memoderasi pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal. Laporan Realisasi Anggaran di Provinsi Bali untuk 5 tahun terakhir memperlihatkan bahwa Pendapatan Asli Daerah mempunyai nilai yang lebih tinggi dibandingkan dengan Dana Alokasi Umum.

Hasil di atas memperlihatkan bahwa untuk kabupaten dan kota di Provinsi Bali tingkat kemandirian daerahnya sudah lebih baik jika dibandingkan dengan kabupaten dan kota di Provinsi lain. Berbeda dengan kabupaten dan kota yang ada di pulau Jawa yang memperlihatkan rata-rata nilai Dana Alokasi Umum lebih tinggi jika dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah. Hasil ini membuktikan bahwa ketergantungan pada pemerintah pusat masih sangat tinggi. Transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah mempunyai tujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara satu daerah dengan yang lainnya dan diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah sehingga dapat meningkatkan kemandirian suatu daerah.

Dari uraian di atas maka peneliti melakukan penelitian dengan menjadikan Pendapatan Asli Daerah sebagai variabel independen dan belanja modal sebagai variabel dependen serta menggunakan Dana Alokasi Umum sebagai variabel moderating dengan tempat penelitian yang lebih luas dibandingkan dengan penelitian sebelumnya yaitu dengan meneliti seluruh kabupaten dan kota yang ada di pulau Jawa dengan menggunakan 3 tahun pengamatan yakni 2013-2015.

Pendapatan Asli Daerah dijadikan sebagai variabel yang mempengaruhi tingkat belanja modal mengingat konsep awal dari suatu otonomi daerah adalah meningkatkan kemandirian yang ditandai dengan adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Selain itu adanya ketimpangan fiskal menjadikan pemerintah pusat memberikan transfer berupa Dana Alokasi Umum yang dalam penelitian ini dijadikan variabel yang mampu memoderasi pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal dengan Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai Variabel Moderating” (Studi pada Kabupaten dan Kota di Jawa Tahun 2013-2015).**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan penelitian yang dilakukan sebelumnya, maka dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal?
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap belanja modal?
3. Bagaimana Dana Alokasi Umum memoderasi pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dipaparkan di atas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal.
- b. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap belanja modal.
- c. Untuk mengetahui bagaimana Dana Alokasi Umum dalam memoderasi hubungan Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik itu bagi peneliti sendiri ataupun pihak-pihak yang terkait. Adapun manfaat dari penelitian ini antara lain:

a. Bagi Universitas

Penelitian ini dapat menambah jumlah literatur yang nantinya dapat dijadikan referensi untuk pengembangan teori yang berkaitan dengan APBD ataupun teori lain misalnya Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan belanja modal.

b. Bagi Peneliti

Memperluas pengetahuan dan wawasan peneliti khususnya dalam hal APBD dan menambah, melengkapi sekaligus untuk membandingkan dengan peneliti sebelumnya.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Untuk penelitian selanjutnya dapat digunakan untuk menambah referensi baik dalam teori ataupun kesimpulan akhir atas penelitian yang dilakukan.

