

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1 Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan Negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, (Darise; 2009).

Pemerintah melakukan reformasi di bidang Pemerintah Daerah dan Pengelolaan Keuangan pada tahun 1999. Pelaksanaan reformasi tersebut diperkuat dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 (revisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004) dan UU No. 25 Tahun 1999 (revisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004). Dalam UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan mengenai pembagian dan pembentukan daerah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat otonom dan menerapkan asas desentralisasi. Otonomi daerah merupakan suatu bentuk perwujudan pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dimana

Pemerintah Daerah mempunyai wewenang untuk mengatur daerahnya sendiri baik dari sektor keuangan maupun dari sektor nonkeuangan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah menyusun anggaran yang kemudian dijadikan pedoman dalam menjalankan berbagai aktivitasnya. Anggaran pemerintah adalah jenis rencana yang menggambarkan rangkaian tindakan atau kegiatan yang dinyatakan dalam bentuk angka-angka rupiah untuk suatu jangka waktu tertentu, (Ghozali: 1993). Anggaran dalam Pemerintah Daerah biasa disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Seluruh penerimaan dan pengeluaran Pemerintahan Daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD (Kawedar, dkk: 2008). APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah (Darise; 2008).

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang tercermin dalam APBD merupakan salah satu wujud dari amanah yang diemban pemerintah dan menjadi faktor utama dalam mengevaluasi kinerja masing-masing satuan perangkat daerah. Hal ini dipertegas dalam undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara pasal 19 (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan.

Demikian pula dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditegaskan bahwa pemerintah daerah diberi kesempatan secara luas untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing, termasuk dalam hal penyusunan dan pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat.

Kesejahteraan tersebut dapat terwujud dengan adanya pembangunan yang terus menerus dilakukan oleh Pemerintah melalui Belanja Modal. Belanja modal menurut Halim dan Kusufi (2012: 107) merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Pengeluaran pemerintah dalam bentuk alokasi belanja modal didasarkan pada kebutuhan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik berupa tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Melalui peningkatan belanja modal APBD tersebut diharapkan menjadi faktor pendorong timbulnya berbagai investasi baru di daerah dalam mengoptimalkan pemanfaatan berbagai sumber daya untuk kegiatan produksi.

Belanja modal yang besar tentunya tidak terlepas dari ketersediaan dana untuk membiayai belanja tersebut. Aspek yang membiayai belanja tersebut yakni penerimaan daerah yang terdiri Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh Darwanto dan Yustikasari (2007) menyatakan bahwa desentralisasi memberikan dampak sangat berarti terhadap perekonomian suatu daerah. Sehingga dengan hal ini mendorong pemerintah daerah mengalokasikan lebih efisien potensi lokal (PAD) untuk kepentingan pelayanan publik yang diwujudkan dalam pembangunan sarana dan prasarana. Terakhir UU No 33 Tahun 2004, Dana perimbangan terdiri dari DAU, DAK dan DBH yang berasal dari pemerintah pusat yang digunakan untuk menyelaraskan pembangunan yang ada di daerah termasuk belanja modal untuk pembangunan daerah

Berdasarkan penjelasan tersebut maka dapat dikatakan bahwa salah satu aspek yang dapat memberikan dampak pada belanja modal yakni PAD. Darise (2009: 48) menjelaskan bahwa PAD adalah semua pemasukan atau pendapatan yang didapatkan oleh daerah melalui pungutan yang berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004, pendapatan asli merupakan sumber penerimaan daerah asli yang dikelola di daerah tersebut untuk digunakan sebagai modal dasar pemerintah daerah dalam

membayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat.

Disamping PAD, terdapat pula variabel penerimaan lainnya yakni perimbangan daerah yang berupa DAU dan DAK. Menurut UU No. 33 Tahun 2004, DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Sementara Darise (2008: 137) menyatakan bahwa DAK merupakan dana yang digunakan untuk membantu kegiatan-kegiatan khusus daerah tertentu sesuai dengan prioritas nasional khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat.

Wujud dari perimbangan keuangan tersebut adalah adanya dana perimbangan yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari DAU, DAK, dan Dana Bagi Hasil (DBH), ketiga jenis dana tersebut bersama dengan PAD dan Lain-Lain pendapatan merupakan sumber dana daerah yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah, (Ambarita, 2010).

Berikut ini data Belanja Modal, PAD, DAU dan DAK Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo dari tahun 2009-2013:

**Tabel 1: Rekapitulasi Belanja Modal, PAD, DAU dan DAK Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo Tahun Anggaran 2009 – 2013 (Dalam Jutaan Rupiah)**

Kab/Kota	Tahun	Belanja Modal (Y)	PAD (X1)	DAU (X2)	DAK (X3)
Kota Gorontalo	2009	111.013.078.790	53.590.516.884	261.090.002.000	53.140.000.000
	2010	85.908.709.725	62.314.822.435	264.392.757.000	27.269.100.000
	2011	113.012.585.600	31.636.441.135	296.472.833.000	28.677.700.000
	2012	64.055.590.173	84.349.037.037	366.464.000.000	34.949.900.000
	2013	76.371.017.459	97.092.318.657	419.154.808.000	34.999.805.000
Kabupaten Pohuwato	2009	128.081.368.715	15.146.117.750	240.863.606.000	42.875.000.000
	2010	100.581.604.060	11.130.222.193	261.037.973.400	33.246.000.000
	2011	112.524.679.479	17.440.767.160	284.600.063.385	44.290.900.000
	2012	88.347.579.158	18.912.194.624	342.707.000.000	41.065.680.000
Kabupaten Boalemo	2013	149.768.595.908	36.432.512.202	390.979.131.000	69.787.410.000
	2009	103.224.325.882	10.198.493.924	205.842.052.000	44.775.000.000
	2010	76.136.399.231	9.882.537.178	218.555.321.000	35.305.700.000
Kabupaten Gorontalo Utara	2011	81.976.878.681	14.577.064.746	252.848.769.009	46.044.600.000
	2012	93.604.754.569	23.638.470.050	299.141.000.000	36.230.470.000
	2013	135.894.547.632	23.883.446.281	341.152.435.000	66.339.520.000
Kabupaten Gorontalo	2009	146.837.378.010	8.663.918.785	173.232.161.000	50.414.000.000
	2010	126.310.446.553	8.166.669.051	185.019.294.000	38.104.100.000
	2011	180.421.055.134	10.226.667.142	209.586.067.528	43.257.400.000
Kabupaten Bone Bolango	2012	114.474.583.546	9.357.736.088	251.596.000.000	41.547.480.000
	2013	94.612.160.750	10.881.415.678	288.205.298.000	64.698.890.000
	2009	154.641.472.654	30.801.883.125	344.628.680.000	66.585.000.000
Kabupaten Gorontalo	2010	90.837.898.571	28.168.602.000	338.845.034.000	59.382.000.000
	2011	113.816.997.711	40.183.873.508	381.651.947.159	60.764.400.000
	2012	116.197.937.607	50.683.527.046	462.746.000.000	57.518.820.000
Kabupaten Bone Bolango	2013	144.895.135.942	60.166.455.179	517.229.988.000	60.926.730.000
	2009	88.688.908.206	11.105.320.832	230.411.999.000	45.349.000.000
	2010	55.544.915.421	6.722.530.441	251.362.396.600	34.415.200.000
Kabupaten Bone Bolango	2011	92.104.747.963	15.645.914.574	267.662.207.000	27.053.500.000
	2012	88.616.280.221	15.949.603.066	318.414.000.000	33.890.770.000
	2013	145.092.253.654	20.749.610.697	367.000.042.000	43.008.850.000

Sumber : Situs DJPK Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2015.

Berdasarkan tabel 1 di atas, dapat dilihat bahwa data keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo khususnya data belanja modal, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terus mengalami fluktuasi (terjadi peningkatan dan penurunan) setiap tahunnya. Permasalahan lainnya yakni berdasarkan pengamatan tabel dapat dilihat bahwa masih terjadi kesenjangan, misalnya pada Kabupaten Pohuwato tahun 2012 yang terlihat bahwa peningkatan PAD tidak dibarengi dengan peningkatan belanja modal (pada kenyataanya belanja modal mengalami penurunan). Kemudian untuk DAU dapat dilihat pada Kabupaten Gorontalo 2013 yang terlihat bahwa peningkatan DAU berbanding terbalik dengan belanja modal yang mengalami penurunan. Terakhir untuk DAK pada Kota Gorontalo tahun 2012 yang terlihat bahwa peningkatan DAK tidak sejalan dengan peningkatan belanja modal. Hal tersebut tidak sesuai dengan makna yang terkandung dalam UU No. 33 Tahun 2004 bahwa penerimaan daerah merupakan sumber dari belanja sehingga apabila penerimaan semakin besar maka belanja juga semakin besar.

Disamping itu terkait dengan belanja modal, terdapat beberapa poin masalah sesuai dengan temuan dari BPK RI tentang belanja modal untuk tahun anggaran 2012 yakni mengenai belanja modal khususnya belanja pemeliharaan sebesar Rp. 9.308.575.448,00 belum dikapitalisasi ke jenis aset tetapnya. Kemudian untuk belanja modal pada Kabupaten Gorontalo tahun anggaran 2014 yakni mengenai realisasi belanja modal khususnya

pengadaan tanah pada BLUD RSUD MM Dunda belum dikenakan Pajak Penghasilan (PPH) sebesar Rp. 21.291.500,00. Kemudian untuk Kabupaten Pohuwato tahun anggaran 2014 mengenai Kekurangan volume fisik pekerjaan Belanja Modal Gedung dan Bangunan pada empat SKPD.

Mengenai belanja modal, telah dilakukan penelitian oleh beberapa penelitian sebelumnya yang hasilnya cukup variatif. Salah satu penelitian dimaksud yakni penelitian yang dilakukan oleh Miharbi (2013) yang berjudul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Alokasi Belanja Modal. Hasil penelitiannya menemukan bahwa secara parsial PAD dan DAK berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal, sedangkan DAU berpengaruh negatif. Secara simultan PAD, DAU, dan DAK berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal di pemerintah Kota Gorontalo.

Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah tempat penelitian yang berbeda, dimana penelitian sebelumnya tempat penelitiannya hanya pada satu Kota Gorontalo sedangkan penelitian ini tempat penelitiannya adalah Kabupaten/Kota se Provinsi Gorontalo. Kemudian perbedaan lainnya yakni pada alat analisis, dimana penelitian terdahulu menggunakan regresi berganda dengan struktur data *time series* namun penelitian ini menggunakan regresi berganda dengan struktur data panel (*pooled regression*) dengan pendekatan pengukuran rumus



ekonometrika sehingga hasilnya lebih dapat diketahui masing-masing intercept untuk setiap kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan memformulasikannya dalam sebuah judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Adanya kesenjangan antara teori dengan data yang terjadi pada Kabupaten/Kota. Kesenjangan tersebut dapat terlihat dari peningkatan PAD, DAU dan DAK berbanding terbalik dengan peningkatan belanja modal.
2. Berbagai masalah yang berasal dari temuan BPK terhadap laporan keuangan Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Gorontalo. Misalnya pada Kota Gorontalo tahun 2012, Kabupaten Pohuwato tahun 2014 dan Kabupaten Gorontalo untuk tahun 2014.
3. Adanya fenomena kurang maksimalkan peran belanja modal untuk pembangunan daerah, salah satunya pada Kabupaten Bone Bolango terkait dengan pariwisata yang belum nampak keseriusan Pemerintah. Kemudian pembangunan akses transportasi yang masih minim yang

terjadi pada Kabupaten Bone Bolango (Pinogu), Kabupaten Gorontalo (Batudaa Pantai), Kabupaten Boalemo (Dulupi dan Paguyaman Pantai), dan Kabupaten Pohuwato (Dengilo).

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yakni:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo?
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo?

3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo?
4. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo?

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam hal pengembangan wawasan tentang *Signaling theory* yang erat kaitannya dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dalam memprediksi besaran yang akan digunakan untuk Belanja Modal dalam suatu pemerintahan daerah. Disamping itu diharapkan pula dapat digunakan sebagai tambahan referensi untuk penelitian sejenis di masa akan datang.

#### **2. Manfaat Praktis**

a) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah di Provinsi Gorontalo untuk berusaha menggunakan dan memanfaatkan dana alokasi khusus secara proporsional serta dapat disajikan secara transparan.

- b) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah di Provinsi Gorontalo dalam pembuatan kebijakan di masa yang akan datang sehingga dapat terwujud *good governance*.