

ANALISIS BELANJA MODAL DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHINYA PADA PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA

Sugiyanta

xoranye@gmail.com

Mahasiswa Magister Akuntansi, UNS Surakarta

Abstract

Infrastructure development is one of important aspects in achieving high economic growth of all regions in Indonesia. On the other hand, portion of capital expenditure in the budget of Local Government spending a very important component for the realization of capital expenditure undertaken local governments will have a multiplier effect to drive the regional economy. Therefore, the higher the ratio of capital spending in the budget structure, is expected to be the better its impact on economic growth.

The purpose of this study was to analyze the influence of Local Independence (Local Own Source Revenue/PAD), General Purpose Grant DAU, Specific Purpose Grant (DAK), Shared Fund (DBH), Personnel Expenditures, and Surplus of Budget Financing (Silpa) in allocating of capital expenditures. Population of this research is the local government in Indonesia with year study period from 2011 to 2013. This study uses multiple linear regression analysis to examine the effect between variables.

The result of this study shows that empirical evidence that Specific Purpose Grant and Surplus of Budget Financing has positive effects to capital expenditure. While the Local Own Source Revenue General Purpose Grant, Shared Fund, and personnel expenditures holds negative effects to capital expenditure.

Keywords: *Fiscal Decentralization, General Allocation Fund, Capital Expenditure, Local Own Source Revenues, personnel expenditure, Grants*

1. PENDAHULUAN

Pelaksanaan desentralisasi pemerintahan dengan diberlakukann UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah reformasi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Desentralisasi bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata di seluruh Indonesia serta memperpendek jarak antara penyedia layanan publik dan masyarakat. Dengan Desentralisasi, daerah mendapat kewenangan yang lebih luas untuk mengelola berbagai sumber daya yang dimiliki dalam rangka mewujudkan pembangunan ekonomi yang terus berkembang. Perwujudan pelayanan publik di daerah berkaitan dengan kebijakan belanja daerah. Belanja daerah yang dilakukan oleh pemerintah

daerah untuk mendanai seluruh program/kegiatan yang berdampak langsung maupun tidak langsung terhadap pelayanan publik di daerah.

Tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia pada triwulan pertama tahun 2015 tercatat 4,73%. Tingkat pertumbuhan ini lebih rendah daripada Tiongkok, India, Filipina dan Malaysia. Wakil Presiden menyatakan bahwa untuk mengubah kondisi ekonomi tersebut perlu dukungan yang kuat dari pemerintah baik pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah hendaknya meningkatkan pembangunan infrastruktur untuk mendorong ekonomi berkembang dengan seimbang di seluruh negeri. Pembangunan infrastruktur menjadi prioritas anggaran pada pemerintahan Presiden Joko Widodo yang termasuk dalam program Nawa Cita atau 9 program prioritas. Pada poin keenam Nawa Cita ini pemerintah diharapkan dapat membangun infrastruktur yang dapat mendorong produktivitas masyarakat sehingga dapat mengubah Indonesia menjadi negara produktif sekaligus meningkatkan daya saing negara. Langkah awal yang dilakukan pemerintahan Joko Widodo dalam mewujudkan pembangunan infrastruktur tersebut adalah mengajukan RAPBN-P 2015 bulan Januari Tahun 2015 untuk memastikan program nasional tersebut masuk dalam alokasi APBN 2015. Alhasil anggaran infrastruktur naik dari 1901,3 triliun menjadi 290,3 triliun dan merupakan anggaran infrastruktur terbesar dalam kurun lima tahun.

Dalam Anggaran Pemerintah Daerah, porsi alokasi belanja modal dalam APBD merupakan komponen belanja yang sangat penting karena realisasi atas belanja modal yang dilaksanakan pemerintah daerah akan memiliki *multiplier effect* untuk menggerakkan roda perekonomian daerah. Oleh sebab itu, semakin tinggi angka rasio belanja modal dalam struktur APBD, diharapkan akan semakin baik pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, semakin rendah angkanya, semakin berkurang pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi.

Alokasi belanja modal pada pemerintah daerah dapat bersumber dari berbagai pendapatan dan pembiayaan. Berkaitan pendapatan dari PAD, secara agregat nasional PAD mencapai Rp71,85 miliar dan pada tahun 2014 meningkat menjadi Rp180,35 miliar dengan peningkatan rata-rata 25,88%. Selanjutnya, untuk Dana Perimbangan, secara nasional juga mengalami peningkatan. Dana Perimbangan pada tahun 2010 sebesar Rp292,28 miliar selanjutnya meningkat secara rata-rata tahun 2010 s.d. 2014 sebesar 25,88% sehingga Dana Perimbangan yang disalurkan pada tahun 2014 menjadi Rp482,22 miliar. Peningkatan tersebut diharapkan dapat meningkatkan belanja modal pada pemerintah daerah.

Sementara itu, alokasi belanja pegawai yang mendapat porsi terbesar dalam APBD dari tahun 2010 s.d. 2014 juga cenderung meningkat setiap tahun. Alokasi Belanja Pegawai secara nasional tahun 2010 sebesar Rp198,56 dan terus meningkat menjadi Rp326,74 miliar pada tahun 2014 dengan rata-rata peningkatan belanja pegawai mencapai 13,28%. Akan tetapi secara nasional, rata-rata belanja modal terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota naik sekitar 1%. Alokasi belanja modal agregat nasional pada tahun 2013 sebesar 25,36%, sedikit lebih tinggi dari tahun 2012 sebesar 24,1%. Besaran alokasi belanja modal ini dibawah 30% sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 dan amanat Permendagri Nomor 27 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2014.

Sumber-sumber pendapatan terus meningkat secara signifikan setiap tahun, belanja pegawai mengalami trend peningkatan cukup signifikan setiap tahun, tetapi tidak dibarengi dengan kenaikan belanja modal yang berbanding lurus dengan kenaikan PAD, Dana Perimbangan, Pembiayaan, ataupun Belanja Pegawai. Ada indikasi bahwa kenaikan Dana Perimbangan dan PAD sebagian besar tidak digunakan pada belanja infrastruktur, dan belanja pegawai diindikasikan mempengaruhi alokasi belanja modal. Penulis tertarik untuk meneliti bagaimana pengaruh antara sumber-sumber pendapatan khususnya atas PAD dan Dana Perimbangan dengan alokasi Belanja Modal. Penulis juga tertarik, bagaimana Belanja Pegawai mempengaruhi alokasi Belanja modal dan Silpa sebagai komponen pembiayaan mempengaruhi alokasi Belanja modal pada pemerintah daerah. Periode penelitian adalah tahun 2011-2013 dimana tahun 2013 adalah tahun terakhir data realisasi anggaran Pemerintah Kabupaten/Kota telah tersedia di laman Ditjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, rumusan masalah yang ingin diteliti pada penelitian ini adalah :

1. Apakah terdapat pengaruh antara Kemandirian Daerah terhadap belanja modal?
2. Apakah terdapat pengaruh antara Dana Perimbangan terhadap belanja modal
3. Apakah terdapat pengaruh antara belanja pegawai terhadap belanja modal
4. Apakah terdapat pengaruh antara Silpa terhadap belanja modal

2. PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Teori Ketergantungan Sumber Daya

Teori Ketergantungan Sumber Daya menjelaskan bahwasanya setiap organisasi memerlukan sumber daya dari lingkungan, baik berupa sumber daya manusia maupun sumber daya alam untuk dapat menjalankan operasinya (Preffer dan Salancik, 1978 dalam Wicaksono, 2015). Pada umumnya, perilaku organisasi merupakan bentuk respon dari keterbatasan sumber daya lingkungan atau sebagai usaha untuk dapat keluar dari pengaruh lingkungan.

Setiap organisasi berusaha mengolah lingkungan untuk mengurangi ketergantungan dan ketidakpastian untuk mencapai kebebasan bertindak dan stabilitas yang lebih besar. Semua keputusan organisasi, misalnya dengan organisasi mana bermitra atau menentukan anggota dewan direktur atau menjadi anggota organisasi/asosiasi profesi, akan selalu dipengaruhi oleh pengaruh lingkungannya. Ketergantungan terjadi karena sebuah organisasi tidak dapat mengendalikan secara penuh semua kondisi yang diperlukan oleh organisasi tersebut untuk mencapai tujuannya. Tetapi, sebuah organisasi berusaha untuk mengendalikan beberapa kegiatan dari organisasi lain yang mereka atur.

Hasil penelitian Preffer dan Slancik (1976) juga menunjukkan bahwa perusahaan yang besar secara aset dan keuangan cenderung mempunyai kebebasan yang besar karena cenderung mampu untuk mengendalikan lingkungan dan perusahaan pemasok dengan lebih baik. Sedangkan perusahaan yang berukuran lebih kecil akan sangat bergantung dengan lingkungan dan perusahaan pemasok. Menurut Preffer dan Salancik (1976) terdapat tiga buah faktor yang mempengaruhi ketergantungan sebuah organisasi dengan organisasi yang lain, yaitu:

1. Pentingnya sumber daya yang dibutuhkan sebuah organisasi untuk beroperasi dan bertahan. Organisasi yang menggunakan sebuah input lebih memiliki keleluasaan (*dependence*) daripada organisasi yang membutuhkan banyak input atau bahan baku.
2. Sejauh mana suatu kelompok yang mempunyai kepentingan memiliki keleluasaan dalam alokasi dan penggunaan sumber daya.
 - Terdapat empat macam keleluasaan dalam alokasi sumber daya, yaitu:
 - a. Kepemilikan terhadap sumber daya. Sebagai contoh yaitu, pengetahuan terhadap sumber daya, dan hak kepemilikan.
 - b. Akses terhadap sumber daya.
 - c. Pengendalian terhadap sumber daya dan siapa yang mengendalikan penggunaannya. Sumber daya tersebut dapat juga digunakan pihak lain selain pemilikinya melalui pengendalian yang terukur.
 - d. Kemampuan untuk mengatur kepemilikan, alokasi dan penggunaan sumber daya.
3. Sejauh mana kelompok yang berkepentingan berkonsentrasi untuk mengendalikan sumber daya yang ada.

Sumber-sumber pendapatan pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer, dan lain lain pendapatan daerah yang sah. Sedangkan, klasifikasi belanja menurut kelompok belanja Pemerintah Daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 terdiri atas belanja langsung dan belanja tidak langsung. Kelompok belanja yang dipengaruhi secara langsung oleh adanya program dan kegiatan SKPD yang kontribusinya terhadap pencapaian prestasi kerja yang dapat diukur disebut belanja langsung. Belanja langsung terdiri atas Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, dan Belanja Modal.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah mengisyaratkan bahwa Pemerintah Daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri diberikan sumber-sumber pendapatan atau penerimaan keuangan Daerah untuk membiayai seluruh aktivitas dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat secara adil dan makmur.

Pemerintah Daerah sebagai organisasi sektor publik mempunyai sumber pendapatan, baik yang berasal dari Pemerintah Pusat yaitu Dana Perimbangan dan yang berasal dari daerah itu sendiri, yaitu Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan pemerintah daerah tersebut digunakan untuk memberikan pelayanan umum kepada masyarakat dan untuk pembangunan. Pemerintah daerah yang mengandalkan pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan memiliki PAD yang rendah akan mempunyai tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat, sehingga tidak dapat mempunyai kebebasan dan kemandirian untuk menentukan skala prioritas pembangunan di daerahnya.

Kemandirian Daerah

Merujuk pada rumusan permasalahan pertama pada penelitian ini, rasio kemandirian daerah adalah adalah rasio untuk mengukur kemampuan daerah untuk menghimpun pendapatan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Sehingga rasio Kemandirian Daerah yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah perbandingan antara PAD dibandingkan dengan total pendapatan.

Studi tentang pengaruh pendapatan daerah (*local own source revenue*) terhadap pengeluaran daerah sudah banyak dilakukan (misalnya Aziz et al, 2000; Blackley, 1986; Legrenzi & Milas, 2001; von Furstenberg et al, 1986). Hipotesis yang menyatakan bahwa pendapatan daerah (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah dikenal dengan nama *tax-spend hypothesis* (Aziz et al, 2000; von Furstenberg et al, 1986)

Pengertian pendapatan asli daerah menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Pasal 1 angka 18 disebutkan bahwa “Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sumber PAD menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Bab V Nomor 1 antara lain berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa “Pemerintah daerah berhak dan berwenang menjalankan otonomi, seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah diberi hak dan wewenang untuk mengatur daerah masing-masing secara otonom untuk meningkatkan peran pemerintah untuk melayani masyarakat mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan sumber daya diantaranya adalah PAD. Menurut Waluyo (2007), idealnya semua pengeluaran daerah dapat bersumber dari PAD sehingga daerah tersebut dapat benar-benar otonom membiayai pemerintahannya sendiri, dan tidak bergantung pada pemerintah pusat. Hal ini sebagai salah satu perwujudan tujuan dari desentralisasi fiskal yaitu menciptakan kemandirian daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu untuk bisa sumber pendanaan kegiatan pemerintahannya terutama melalui PAD (Sidik, ,2002). Pos-pos belanja dituntut dialokasikan secara tepat, termasuk diantaranya pos belanja modal. Pos belanja modal menjadi salah satu hal yang penting dalam mewujudkan pembangunan infrastruktur dalam menggerakkan sektor-sektor perekonomian suatu daerah.

Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Kusnandar dan Siswantoro (2012) yang meneliti 295 SKPD tahun 2010 mendapatkan hasil bahwa PAD berpengaruh signifikan dan positif terhadap belanja modal. Penelitian ini didukung oleh penelitian Darwanto dan Yustikasari (2007) yang meneliti Pemkot di Jawa Bali tahun 2004-2005, Jaya dan Dwirandra (2014) yang meneliti Pemkot di Provinsi Bali tahun 2006-2011, dan Sumarmi (2010) yang meneliti Pemkot di Provinsi DIY tahun 2002-2007.

Akan tetapi hasil penelitian tersebut tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Abdullah dan Halim (2006) yang meneliti Pemkab/Kota pada Pulau Jawa, Ardhini dan Handayani (2011) yang meneliti Pemkab/Kota pada Pulau Jawa, serta Jiwatami(2003) yang meneliti Pemkab/Kota di Indonesia periode 2008-2012 yang menyatakan bahwa PAD tidak berasosiasi positif terhadap belanja modal.

Atas pemaparan di atas, hipotesis pertama dalam penelitian ini adalah sebagai berikut,

H₁ : Terdapat pengaruh positif Kemandirian Daerah terhadap Belanja Modal

Dana Perimbangan

Berdasarkan rumusan masalah yang kedua, pengembangan hipotesis selanjutnya terkait dana perimbangan. Sesuai UU Nomor 33 tahun 2004 dan PP nomor 55 Tahun 2005, Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan untuk Daerah untuk mendanai kebutuhan kegiatan pelaksanaan desentralisasikan. Tujuan dari transfer dana perimbangan ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintah daerah dan antar Pemerintah Daerah. Dana perimbangan yang diteliti pada penelitian ini ada unsur dari dana perimbangan sesuai dengan UU Nomor 33 tahun 2004 yaitu Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil.

Berdasarkan berbagai literatur, dana perimbangan di Indonesia memiliki persamaan makna dengan pendapatan transfer. Salah satu bagian dari dana transfer adalah bantuan (*grants*). *Grants* menjadi sumber pendapatan yang utama bagi pemerintah daerah di banyak negara (Humes IV, 1991; Shah, 1994). Peruntukan bantuan ini memiliki tiga alasan utama (Humes IV, 1991: 239) yakni: menambah sumber pendapatan daerah, memenuhi kebutuhan yang berlebihan pendapatan yang terbatas dari daerah tertentu, dan untuk meningkatkan program tertentu dengan memberikan kontrol terhadapnya. Meskipun, menurut Davey (1988) transfer dana pemerintah pusat memunculkan ketergantungan daerah kepada pusat. Devas (1989) mengatakan terdapat hubungan keuangan pusat dan daerah berkenaan dengan pembagian dana transfer.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, DAU bersifat "*Block Grant*" yang artinya kegunaannya penggunaan diberikan kepada kepala daerah yang disesuaikan dengan prioritas serta kebutuhan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, atau yang disebut dengan *matching transfer* (Shah, 1994). DAU dihitung dari alokasi dasar ditambah celah fiskal. Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah Pegawai Negeri Sipil Daerah, sedangkan celah fiskal adalah selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal dihitung berdasarkan kebutuhan dalam rangka layanan dasar umum yang diukur dari luas penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, Indeks Pembangunan Manusia, dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa semakin besar DAU, semakin daerah tersebut bergantung dengan pemerintah pusat dalam pemenuhan belanjanya yang berarti daerah tersebut belum mandiri.

Penelitian terkait transfer daerah telah banyak dilakukan. Holtz-eaken et.al (1985), menyatakan bahwa terdapat keterkaitan erat antara transfer dari Pemerintah Pusat dengan belanja pemerintah daerah. Studi yang dilakukan Legrenzi dan Milas (2001) menemukan bukti empiris bahwa dalam jangka panjang transfer ke daerah berpengaruh terhadap belanja modal baik penambahan maupun pengurangan transfer. Hal ini sejalan dengan penelitian Prakoso (2004), Nuarisa (2013), Darwanto dan Yustikasari (2007) yang menyatakan bahwa terdapat

hubungan signifikan positif antara alokasi DAU dengan alokasi belanja modal. Namun, beberapa hasil penelitian menunjukkan hasil yang berbeda. Yovita dan Utomo (2011) Pemprov seluruh Indonesia tahun 2008-2010, serta Jiwatami (2013) yang menemukan bukti empiris bahwa DAU memiliki pengaruh signifikan ke arah negatif.

Berdasarkan pemaparan argumen-argumen di atas, maka rumusan hipotesis kedua adalah,

H₂ : Terdapat pengaruh negatif DAU terhadap Belanja Modal

Hipotesis selanjutnya adalah terkait Dana Alokasi Khusus. DAK atau *specific purpose grant* adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah terpilih untuk membantu mendanai kegiatan yang bersifat khusus yang merupakan wilayah kewenang daerah tersebut akan tetapi sesuai dengan prioritas nasional, khususnya dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan akan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat. Kegiatan khusus tersebut ditetapkan oleh pemerintah pusat dengan memprioritaskan kegiatan pembangunan dan/atau pengadaan dan/atau peningkatan dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik untuk melakukan pelayanan dasar masyarakat dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang. Pada awal berlakunya desentralisasi tahun 2006, transfer DAK diperuntukan bagi 9 bidang pembangunan prioritas nasional dan sekarang berkembang menjadi 19 bidang. *Specific purpose grants* berkarakter yang mirip dengan *conditional non matching transfer* (Humes IV, 1991; Devas, 1989; Davey, 1988; Shah, 1994) dimana penggunaan diatur spesifik melalui kementerian/lembaga terkait.

Beberapa penelitian dilakukan untuk meneliti hubungan DAK dengan belanja modal. Penelitian yang dilakukan oleh Tuasikal (2008) yang meneliti 326 kabupaten/kota di Indonesia pada tahun 2005, Abdullah dan Halim (2003) yang meneliti Pemkab/Kota pada Pulau Jawa, Nuarisa (2013) dan Wandira (2013) yang menyatakan bahwa terdapat pengaruh positif antara DAK terhadap belanja modal. Hasil penelitian tersebut sejalan dengan tujuan dari pengalokasian DAK yaitu untuk mendanai program-program nasional pemerintah di daerah, dimana salah satu programnya adalah terkait belanja modal. Sehingga semakin besar DAK yang didapat, maka alokasi belanja modal pun meningkat.

Berdasarkan pemaparan mengenai DAK di atas, maka hipotesis ketiga adalah

H₃ : Terdapat pengaruh positif DAK terhadap Belanja Modal

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Sumber dana bagi hasil terdiri atas pajak dan sumber daya alam. Bagi Hasil Pajak terdiri atas PBB, BPHTB, PPH Pasal 25 dan Pasal 29 dan Pasal 21 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri. Sedangkan Dana Bagi Hasil dari sumber daya alam yang berasal kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. Sifat dari DBH ini hampir sama dengan DAU yang bersifat *block grant*.

Dalam penggunaan DBH ini, pemerintah daerah diberi keleluasaan dalam penggunaan belanja atas alokasi DBH. Meskipun demikian, ada beberapa alokasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat antara lain DBH minyak bumi dan gas bumi 0,2% untuk kabupaten/kota atau 0,1% untuk provinsi diatur alokasinya untuk anggaran pendidikan dasar. Selanjutnya DBH Kehutanan yang sebelumnya dari dana reboisasi dari DAK, 40% harus dialokasikan untuk rehabilitasi hutan/lahan.

Penelitian terkait pengaruh DBH terhadap belanja modal telah dilakukan antara lain oleh Wandira (2013) yang meneliti 33 provinsi di Indonesia pada tahun 2012, Darmayasa dan Suandi (2014) yang meneliti 32 provinsi di Indonesia tahun 2011-2103, yang mendapati hasil bahwa DBH mempunyai pengaruh positif terhadap alokasi belanja modal. Kesimpulan atas hasil ini adalah bawah alokasi belanja modal dipengaruhi oleh besarnya transfer DBH, yang menunjukkan bahwa DBH merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang cukup potensial untuk mendanai pembangunan di daerah selain PAD, DAU serta DAK.

Di sisi lain, penelitian yang dilakukan oleh Wahyuni dan Adi (2009) tentang Analisis Pertumbuhan dan Kontribusi DBH terhadap Pendapatan Daerah se Jawa Bali dengan waktu pengamatan tahun 2001-2005 didapat hasil bahwa DBH, baik DBH Pajak maupun DBH SDA di sebagian besar Kabupaten/Kota di Indonesia bukan merupakan sumber penerimaan yang potensial untuk pembiayaan daerah. Hal ini sejalan dengan penelitian oleh Jiwatami (2013) yang mendapati hasil bahwa DBH berpengaruh signifikan dengan belanja modal pada arah berlawanan.

Berdasarkan argumen-argumen di atas, hipotesis keempat dalam penelitian ini adalah,

H₄ : Terdapat pengaruh negatif DBH terhadap Belanja Modal

Belanja Pegawai

Salah satu dampak dari perberlakuan otonomi daerah adalah terkait kebijakan belanja pegawai di daerah. Semenjak pelaksanaan otonomi daerah, banyak daerah yang mulai terdampak beban belanja pegawai. Hal ini diperparah dengan kewenangan otonomi daerah terkait pembinaan pegawai negeri sipil di daerah, pemerintah daerah dapat melakukan perekrutan pegawai dan sistem remunerasi tersendiri. Banyak praktek penerimaan pegawai di pemerintah daerah tidak sesuai prosedur dan akhirnya membebani APBN. Akibatnya, APBD pada banyak daerah hanya dialokasikan untuk belanja pegawai, alih-alih untuk mengalokasikan belanja modal untuk pembangunan. Padahal, dengan adanya desentralisasi, pemerintah daerah juga bertanggung jawab pada perkembangan ekonomi wilayahnya.

Berdasarkan data alokasi anggaran pemerintah daerah tahun 2015 atas pemerintah provinsi/kabupaten/dan kota dari 536 daerah, didapat hasil total alokasi belanja pegawai dibandingkan total alokasi belanja, menunjukkan hasil total alokasi belanja pegawai dialokasikan di atas 70% sebanyak 2 daerah, besaran alokasi sebesar 61%-70% sebanyak 57 daerah, dan 50% - 60% pada 173 daerah. Hal ini menunjukkan bahwa alokasi APBN mayoritas untuk belanja pegawai dan bukan hal produktif yang berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan penelitian, sejak 1994 sampai 2012 terlihat peningkatan belanja pegawai yang

signifikan. Pada 1994 belanja pegawai masih Rp 7 triliun, sementara pada 2012 menjadi Rp 255,83 triliun atau meningkat 36,5 kali. Disisi lain, alokasi belanja modal atau infrastruktur dari 1994 sampai 2012 justru mengalami penurunan dalam hal proporsi. Pada 1994, belanja modal masih lebih dari 30% sementara 2012 tidak sampai 20%. Di samping itu, pos Dana Alokasi Umum (DAU) porsi belanja pegawai juga mengalami meningkat sejak tahun 2001, kecuali 2002 dan 2006. Porsi tertinggi terjadi pada 2010 yang mencapai 103,43%.

Besarnya alokasi belanja pegawai ini disebabkan oleh banyak hal, antara lain kenaikan jumlah pegawai dan program reformasi birokrasi. Perkembangan reformasi birokrasi yang disertai dengan pelaksanaan remunerasi pada tahun 2007 hanya 3 K/L berkembang menjadi seluruh KL pada tahun 2013. Selanjutnya terdapat peningkatan jumlah lembaga non struktural (LNS). Pada tahun 2007 baru terbentuk 77 LNS akan tetapi pada tahun 2010 sudah meningkat sebanyak 100 LNS. Faktor selanjutnya yang menyebabkan peningkatan belanja pegawai adalah kenaikan belanja pensiun serta pengangkatan pegawai honor.

Peningkatan jumlah pegawai/PNS secara signifikan juga terjadi pada daerah otonomi baru (DOB). DOB dibentuk sebagai perpanjangan tangan rentang kendali pemerintah dalam memberikan pelayanan masyarakat. Pada perhitungan DAU secara nasional, DOB akan mengurangi porsi DAU secara nasional. Selanjutnya DOB sebagai daerah otonom baru, cenderung untuk mengutamakan untuk membentuk aparatur pemerintah yang baru untuk melayani masyarakat, dibandingkan dengan membangun infrastruktur. Hal ini tentu saja meningkatkan alokasi belanja pegawai pada DOB. Berdasarkan data realisasi DOB yang dibentuk tahun 2008-2010, alokasi pada 70 kabupaten/kota DOB didapat fakta bahwa tahun 2013 alokas belanja pegawai pada 16 DOB sebesar diatas 50%, sedangkan tahun sebelumnya yakni tahun 2012, 20 DOB mengalokasikan belanja pegawai diatas 50%.

Penelitian terkait hubungan antara belanja pegawai dengan alokasi belanja modal pernah dilakukan oleh LPEM FEUI bekerja sama dengan Kementerian Keuangan tahun 2010 didapat hasil bahwa terdapat korelasi negatif antara belanja pegawai dengan belanja modal. Peneliti lain yang meneliti hal tersebut adalah Jiwatami (2013) yang menemukan hasil yang sama. Belum banyaknya studi empiris yang meneliti pengaruh belanja pegawai dengan alokasi belanja modal membuat penulis untuk menguji hal tersebut. Sehingga hipotesis kelima dalam penelitian ini adalah,

H₅ : Terdapat pengaruh negatif Belanja Pegawai terhadap Belanja Modal

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 sebagaimana telah terakhir diubah dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Selanjutnya, menurut Pasal 62 bahwa SiLPA tahun anggaran sebelumnya mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja,

kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

Penggunaan SiLPA tahun sebelumnya diatur dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 137 yaitu merupakan penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk a) menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja; b) mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung; dan c) mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan.

Sebenarnya di dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 telah mengatur secara jelas terkait Silpa tersebut, antara lain bahwa Silpa merupakan bagian dari penerimaan pembiayaan dan penggunaannya telah jelas. Akan tetapi dalam praktiknya, Silpa sering dipergunakan sebagai pendapatan negara. Sesuai dengan UU No 33 Tahun 2004, tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah, SiLPA hanya dapat digunakan bila defisit APBN dan APBD mencapai 3 persen.

Beberapa pendapat menyatakan bahwa, SiLPA adalah suatu indikator yang menggambarkan efisiensi atas pengelolaan anggaran pemerintah. Hal ini didasari bahwa SiLPA hanya akan terbentuk bila terjadi Surplus pada APBD dan sekaligus ternjadi Pembiayaan Neto yang positif, dimana komponen Penerimaan lebih besar dari komponen Pengeluaran Pembiayaan (Balai Litbang NTT, 2008). Pendapat lain dari Anny Ratnawati (2013) menyatakan bahwa tingginya angka SiLPA menunjukkan bahwa Pemda belum secara cermat mengelola keuangannya. Oleh karena itu, beliau berharap Pemda tidak lagi diberikan SiLPA kecuali bila ada dana sisa karena efisiensi program, bukan karena programnya mangkrak atau macet.

Salah satu penggunaan Silpa Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 137 adalah mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung yang dalam hal ini mencakup belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja pegawai. Khusus terkait korelasi antara Silpa dan belanja modal, beberapa penelitian telah dilakukan. Kusnandar dan Siswantoro (2012) yang meneliti 295 SKPD tahun 2010 mendapatkan bukti empiris bahwa Silpa mempunyai signifikansi positif dengan alokasi belanja modal. Hasil penelitian berbeda didapat dari penelitian yang dilakukan Purnama (2013) yang meneliti Pemkab/kota seluruh Jawa Tengah tahun 2011-2013 yang menghasilkan hasil bahwa Silpa tidak berpengaruh secara parsial dan signifikan terhadap alokasi anggaran belanja modal. Minimnya penelitian terkait pengaruh Silpa terhadap alokasi belanja modal membuat penulis tertarik untuk meneliti hal tersebut.

Berdasarkan argumen tersebut di atas, rumusan hipotesis keenam pada penelitian ini adalah,

H₆ : Terdapat pengaruh positif SiLPA terhadap Belanja Modal

3. METODOLOGI PENELITIAN

Model Penelitian

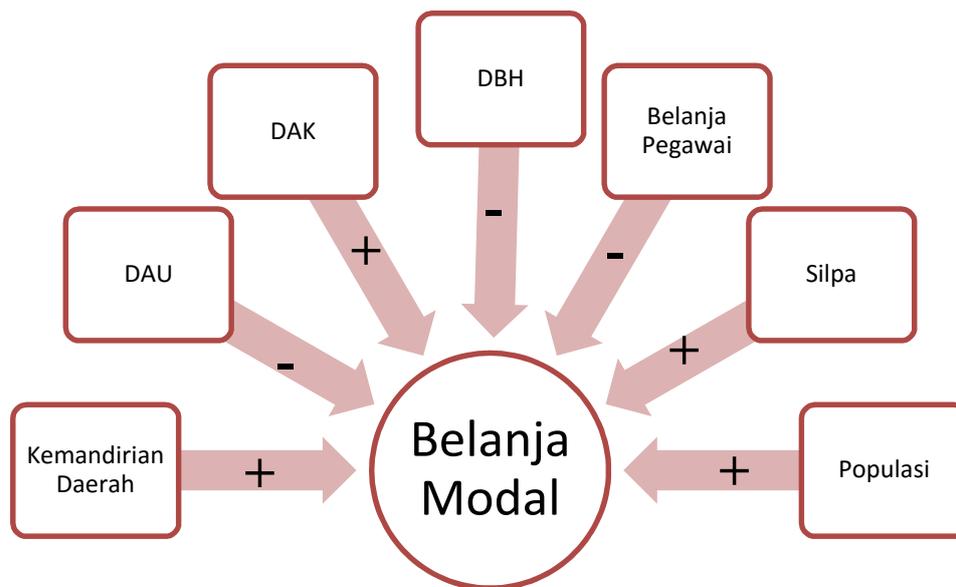
Model penelitian ini menggunakan enam variabel independen yaitu Kemandirian Daerah (mandiri), Dana Alokasi Umum (dau), Dana Alokasi Khusus (dak), Dana Bagi Hasil (dbh), Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (silpa), dan Belanja Pegawai (bpegawai). Variabel dependen yang dipergunakan adalah Belanja

ANALISIS BELANJA MODAL DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHINYA PADA PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA

Modal (bmodal). Sedangkan variabel kontrol yang dipergunakan adalah populasi kabupaten/kota (pop).

Berdasarkan pemilihan variabel yang digunakan di atas, model penelitian yang digunakan adalah sebagai berikut :

$$bmodal = \alpha + \beta_1 \text{mandiri} + \beta_2 \text{dau} + \beta_3 \text{dak} + \beta_4 \text{dbh} + \beta_5 \text{pegawai} + \beta_6 \text{silpa} + \beta_7 \text{pop} + \epsilon$$



Tabel variabel

Variabel	Indikator	Notasi	Skala
Variabel Dependen :			
1. Belanja Modal	Realisasi Belanja modal dibandingkan dengan Total Belanja	bmodal	Rasio
Variabel Independen :			
1. Kemandirian daerah (PAD)	Realisasi PAD dibandingkan dengan total belanja	mandiri	Rasio
2. DAU	Realisasi DAU per total pendapatan	dau	Rasio
3. DAK	Realisasi DAK per total pendapatan	dak	Rasio
4. DBH	Realisasi DBH per total pendapatan	dbh	Rasio
Variabel	Indikator	Notasi	Skala
5. Belanja Pegawai	Realisasi belanja pegawai per total belanja	bpegawai	Rasio
6. Silpa	Realisasi Silpa per total penerimaan pembiayaan	silpa	Rasio
Variabel Kontrol :			
1. Populasi	Jumlah penduduk	pop	-

Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang dipergunakan adalah data sekunder yang diperoleh adalah data publikasi yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Kementerian Keuangan. Data yang dilakukan analisa dalam penelitian ini adalah Laporan Realisasi APBD Kabupaten/Kota seluruh Indonesia yang diperoleh dari situs resmi Direktorat

Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK). Data yang dapat diperoleh dari Laporan Realisasi APBD adalah data mengenai Pendapatan, PAD, DAU, DAK, DBH, Belanja Pegawai, SiLPA, Belanja Modal serta realisasi Belanja. Data yang dipergunakan untuk variabel kontrol berupa jumlah penduduk menggunakan data yang diolah dari laman Badan Pusat Statistik.

Populasi dan sampel

Populasi atas penelitian ini pemerintah Kabupaten/Kota seluruh Indonesia untuk rentang periode penelitian adalah 2011-2013. Atas Data tersebut dilakukan penyaringan populasi dengan menghilangkan data pemerintah kabupaten/kota yang belum ada data realisasi anggaran pada 3 tahun anggaran periode penelitian. Sehingga total akhir sampel yang dilakukan analisa adalah 459 kabupaten/kota dengan data series 3 tahun sehingga total data yang diteliti adalah 1.377 data.

ANALISA DAN PEMBAHASAN

Statistik Deskriptif Belanja Modal

Berdasarkan penelitian pada 1377 data pada 459 Kabupaten/Kota dengan periode pengamatan tahun 2011-2013, didapat data bahwa Belanja Modal sebagai variabel dependen secara rata-rata dialokasikan sebesar 23,04% pada Pemerintah Kabupaten/Kota yang diteliti.

Variabel	N	Mean	Median	Min	Max	StndDev
Bmodal	1377	23,04	21,27	6,30	60,35	9,09

Besaran alokasi ini dibawah standar minimal alokasi 30% sebagaimana diamanatkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 dan amanat Permendagri Nomor 27 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2014. Tabel rincian kabupaten/kota dengan alokasi belanja modal terendah dan tertinggi terlampir.

Daerah-daerah dengan belanja modal terendah berada pada Jombang, Yogyakarta, Sragen, Buleleng, Bandung, Purbalingga, Jepara, Pati, Sleman, dan Ponorogo. Daerah tersebut secara umum telah memiliki infrastruktur yang baik sehingga tidak memerlukan alokasi belanja modal yang tinggi. Daerah-daerah dengan alokasi tertinggi berada pada Provinsi Papua, Papua Barat, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Utara. Alokasi belanja modal yang besar pada daerah Papua dan Papua Barat karena adanya Dana Otonomi Khusus dan Dana Tambahan Infrastruktur pada kedua provinsi. Sedangkan alokasi belanja modal yang cukup tinggi di daerah Nunukan, Penajam Paser Utara karena daerah tersebut merupakan daerah penghasil tambang dengan potensi tambang cukup besar disamping karena kontur daerah yang berbukit-bukit.

Analisis Regresi Data Panel

Teknik analisis data menggunakan analisis regresi dengan data panel dengan aplikasi Eviews 8 Berdasarkan uji *Fixed/Random Effect Testing* didapat hasil, model yang tepat digunakan dalam penelitian ini adalah *fixed effect model* dengan ditunjukkan nilai Prob 0,0000.

Hipotesis 1 : Terdapat pengaruh positif Kemandirian Daerah terhadap Belanja Modal

Hasil pengujian secara statistik menunjukkan bahwa kemandirian daerah tidak berpengaruh secara signifikan dengan Belanja modal dengan hubungan berlawanan. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Abdullah dan Halim (2006) yang meneliti Pemkab/Kota pada Pulau Jawa dan Jiwatami (2003) yang meneliti Pemkab/Kota di Indonesia periode 2008-2012 yang menyatakan bahwa PAD tidak berasosiasi positif terhadap belanja modal. Akan tetapi hasil penelitian ini berbeda dengan hasil penelitian dilakukan oleh Kusnandar dan Siswantoro (2012) yang meneliti 295 SKPD tahun 2010, penelitian Darwanto dan Yustikasari (2007) yang meneliti Pemkot di Jawa Bali tahun 2004-2005, Jaya dan Dwirandra (2014) yang meneliti Pemkot di Provinsi Bali tahun 2006-2011, dan Sumarmi (2010) yang meneliti Pemkot di Provinsi DIY tahun 2002-2007. Keempat penelitian tersebut mendapatkan hasil bahwa PAD berpengaruh signifikan dan positif terhadap belanja modal. Akan tetapi hasil penelitian ini Perbedaan hasil ini dapat disebabkan dengan adanya perbedaan obyek penelitian dan periode tahun yang dilakukan penelitian.

Faktor lain yang diindikasikan menjadi penyebab bahwa kemandirian daerah tidak berpengaruh secara positif terhadap Belanja modal dikarenakan porsi PAD hanya kecil dari total pendapatan. Berdasarkan data yang ada, rata-rata porsi PAD terhadap total pendapatan hanya 7%. Selanjutnya porsi PAD dibawah 10% berada pada 430 Kabupaten/Kota dari 459 Kabupaten/Kota yang diteliti. Pemerintah daerah cenderung untuk mengalokasikan PAD pada untuk membiayai pos lain seperti belanja pegawai, belanja barang atau belanja operasional lainnya. Mengingat juga beberapa belanja bersifat lebih mendesak, misalnya belanja pegawai yang tidak bisa ditunda. Sebagaimana kita pahami, porsi belanja pegawai menunjukkan porsi yang besar dari total belanja. Sebagai contoh pada anggaran tahun 2015, total alokasi belanja pegawai dialokasikan di atas 70% sebanyak 2 daerah, besaran alokasi sebesar 61%-70% sebanyak 57 daerah, dan 50% - 60% pada 173 daerah.

Hipotesis 2 : Terdapat pengaruh negatif DAU terhadap Belanja Modal

Hasil pengujian statistik mengenai pengaruh DAU pada Belanja modal menunjukkan hasil signifikan dengan arah berlawanan. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang telah ada sebelumnya yang dilakukan oleh Yovita dan Utomo (2011) Pemprov seluruh Indonesia tahun 2008-2010, serta Jiwatami (2013). Hal ini dimungkinkan karena DAU bersifat "*Block Grant*" yang artinya keelaluasaannya penggunaan diberikan kepada kepala daerah yang disesuaikan dengan prioritas serta kebutuhan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Selanjutnya salah satu dasar perhitungan DAU adalah jumlah pegawai negeri sipil, sehingga sifat dasar DAU adalah pemenuhan kebutuhan dasar menjalankan pemerintah dan bukan pada penyediaan infrastruktur daerah.

Hipotesis 3 : Terdapat pengaruh positif DAK terhadap Belanja Modal

Hasil pengujian statistik mengenai pengaruh DAU pada Belanja modal menunjukkan hasil signifikan dengan arah positif. Hasil ini sesuai dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Tuasikal (2008) yang meneliti 326 kabupaten/kota di Indonesia pada tahun 2005, Abdullah dan Halim (2003) yang meneliti Pemkab/Kota pada Pulau Jawa, Nuarisa (2013) dan Wandira (2013) yang menyatakan bahwa terdapat pengaruh positif antara DAK terhadap belanja modal. Hal ini sesuai dengan peruntukan DAK bahwa pengalokasian DAK yaitu untuk mendanai program-program nasional pemerintah di daerah, dimana salah satu programnya adalah terkait belanja modal.

Hipotesis 4 : Terdapat pengaruh negatif DBH terhadap Belanja Modal

Pada pengujian hipotesis keempat, didapat hasil bahwa DBH berpengaruh pada Belanja modal dengan hasil signifikan dengan arah berlawanan. Hal ini disebabkan dari sifat dasar dari DBH sendiri yang bersifat *block grant* dimana secara umum pemerintah daerah diberi keleluasaan dalam penggunaan belanja atas alokasi DBH. Hasil penelitian ini sejalan dengan beberapa penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Wahyuni dan Adi (2009) yang meneliti Pemkab/kota se Jawa Bali dengan periode pengamatan tahun 2001-2005 dan Jiwatami (2013) yang mendapati hasil bahwa DBH berpengaruh signifikan dengan belanja modal pada arah berlawanan.

Hipotesis 5 : Terdapat pengaruh negatif Belanja Pegawai terhadap Belanja Modal

Hasil pengujian statistik atas hipotesis ke lima, terkait pengaruh Belanja Pegawai dan terhadap Belanja modal didapat hasil bahwa Belanja Pegawai berpengaruh pada Belanja modal dengan hasil signifikan dengan arah berlawanan. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan LPEM FEUI bekerja sama dengan Kementerian Keuangan tahun 2010 dan penelitian oleh Jiwatami (2013) yang menemukan hasil yang sama. Hal ini dapat dipahami, bahwa Belanja Pegawai menjadi salah satu alokasi belanja yang sifatnya mendesak karena terkait pembayaran ke aparat pemerintah daerah dan jumlah yang signifikan menggerus porsi belanja APBD. Sebagai contoh, pada APBD Tahun Anggaran 2015 Pemerintah Daerah yang mengalokasikan belanja pegawai di atas 50% setidaknya berjumlah 232 Kabupaten/Kota. Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas belanja dialokasikan pada Belanja Pegawai.

Hipotesis 6 : Terdapat pengaruh positif SiLPa terhadap Belanja Modal

Pada pengujian statistik terhadap hipotesis keenam didapat hasil bahwa Silpa berpengaruh pada Belanja modal dengan hasil signifikan dengan arah positif. Hasil ini hampir sama dengan penelitian yang dilakukan Kusnandar dan Siswantoro (2012) yang meneliti 295 SKPD tahun 2010 mendapatkan bukti empiris bahwa Silpa mempunyai signifikansi positif dengan alokasi belanja modal dan hasil penelitian Maryadi (2014) yang meneliti kabupaten/kota seluruh Indonesia pada periode penelitian 2012, dan Narendra Jaluhita (2014) yang meneliti kabupaten/kota seluruh Indonesia periode laporan 2008-2010.

Hasil penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Purnama (2013) yang meneliti Pemkab/kota seluruh Jawa Tengah tahun 2011-2013, dengan hasil bahwa Silpa tidak berpengaruh secara parsial dan signifikan terhadap alokasi anggaran belanja modal.

4. PEMBAHASAN PENELITIAN

Berdasarkan penelaahan hasil analisis tiap hipotesis, di dapat fakta bahwa hanya DAK dan Silpa yang mempunyai pengaruh signifikan pada arah positif. Tiga variabel lainnya yaitu DAU, DBH, dan belanja pegawai signifikan ke arah berlawanan. Sedangkan kemandirian daerah tidak signifikan ke arah berlawanan. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar sumber pendapatan serta sumber pembiayaan mayoritas dialokasikan Pemerintah Daerah pada belanja-belanja yang mendukung operasional kegiatan pemerintahan.

DAU dan DBH berpengaruh signifikan ke arah berlawanan dikarenakan sifat dari dana transfer tersebut yang bersifat *block grant* dimana kepala daerah diberikan keleluasaannya penuh dalam menggunakan dana transfer tersebut dengan menyesuaikan prioritas serta kebutuhan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan PAD yang berasal dari pendapatan asli daerah juga mempunyai sifat seperti DAU dan DBH dimana kepala daerah berwenang secara penuh menentukan prioritas alokasi belanja yang akan didanai. DAK berkorelasi positif dengan belanja modal karena bersifat sebagai *specific purpose grant* dimana penggunaannya sesuai dengan prioritas nasional, khususnya dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan akan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Mehiriz dan Marceau (2014) dimana *specific purpose grant* menjadi alat yang lebih efektif pemerintah pusat untuk menyelaraskan perbaikan infrastruktur lokal dengan preferensi prioritas yang ditetapkan pemerintah pusat

Selanjutnya, berdasarkan hasil uji regresi didapat hasil bahwa Belanja Pegawai berkorelasi secara signifikan pada arah berlawanan. Koefisien pengaruh Belanja Pegawai yang cukup besar sebesar -0.87 yang artinya setiap kenaikan 1 percentage point Belanja Pegawai akan mengakibatkan penurunan Belanja modal sebesar 0.87 percentage point. Trend kenaikan Belanja Pegawai sejak puluhan tahun terakhir jelas mengakibatkan penurunan Belanja modal. Sedangkan salah satu nawacita yang digulirkan oleh Presiden Joko Widodo adalah pembangunan infrastruktur untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara nasional. Kewenangan kepala daerah yang melakukan pembinaan Pegawai Negeri Sipil di daerah masing kiranya perlu diatur dengan ketentuan yang jelas dan mengikat. Karena, beban Belanja Pegawai pada suatu daerah pada hakekatnya akan mempengaruhi daerah lain dengan skema DAU dimana salah satu unsur perhitungan DAU adalah adanya alokasi dasar yang merupakan penjumlahan antara jumlah gaji dan tunjangan pegawai. Kemenangan dan RB kiranya perlu untuk melakukan moratorium penerimaan pegawai, selanjutnya pemerintah daerah harus menyampaikan analisa atas rasio yang wajar atas jumlah pegawai tersebut. Rasio pegawai yang melebihi batas perlu untuk dilakukan moratorium sampai pada batas rasio wajar.

Akan tetapi, mengingat jumlah guru mendominasi dari jumlah keseluruhan dari Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD), maka menjadi penting untuk menghitung proporsi jumlah guru terhadap total PNSD di suatu daerah. Sebagai informasi, pada tahun 2014 rasio rata-rata nasional guru terhadap PNSD sebesar 51,0%. Peraturan perundangan-undangan menyebutkan bahwa Belanja Daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan dengan salah satu prioritas pada urusan yang sifatnya wajib. Salah satu urusan wajib adalah bidang pendidikan, sehingga belanja untuk gaji guru telah dilakukan untuk mendukung pelaksanaan urusan daerah yang bersifat wajib tersebut.

Variabel lain yang berkorelasi signifikan pada arah positif adalah Silpa. Adanya pengaruh positif dan signifikan antara Silpa dan Belanja modal merupakan salah satu indikasi bahwa penggunaan Silpa sesuai dengan aturan penggunaan yang diatur dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 137, antara lain untuk mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan. Beberapa proyek pembangunan infrastruktur yang membutuhkan anggaran yang cukup besar, terkadang belum selesai dan melewati tahun anggaran. Hal ini bisa disebabkan karena penentuan pemenang lelang pekerjaan atas Belanja modal yang membutuhkan waktu lama. Alokasi anggaran yang telah disediakan pada alokasi Belanja modal pembangunan infrastruktur tahun sebelumnya yang belum terealisasi menjadi SILPA dan tahun berikutnya menjadi komponen pembiayaan atas kegiatan lanjutan atau pemenuhan kewajiban pada pihak ketiga.

Meskipun Silpa berkorelasi positif dengan belanja modal, perlu dilakukan penelitian lebih mendalam terkait perilaku pemerintah daerah dalam mengelola Silpa. Berdasarkan analisis yang dilakukan Ditjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan atas anggaran Pemerintah Daerah tahun 2014, didapat fakta bahwa beberapa daerah justru menganggarkan Silpa pada akhir tahun anggaran 2014. Kemungkinan alasan hal tersebut dilakukan daerah, antara lain karena alokasi pembayaran gaji pada awal tahun, yang diindikasikan dari penerimaan DAU yang lebih kecil dari belanja pegawai. Penganggaran Silpa di akhir tahun jelas bukan praktik penganggaran yang baik dimana seyogyanya. Namun demikian, adanya penganggaran SILPA pada tahun berkenaan dirasa kurang sesuai, sehingga dana yang ada seyogyanya digunakan untuk penyediaan layanan dasar kepada masyarakat, bukan untuk disimpan.

Hal lain yang patut dicermati terkait pembiayaan dari unsur Silpa adalah, pendapat menyatakan bahwa SILPA adalah suatu indikator yang menggambarkan efiseinsi atas pengelolaan anggaran pemerintah perlu diteliti lebih dalam lagi. Besaran Silpa tersebut apakah merupakan sisa anggaran karena pemerintah daerah mengelola anggaran secara efisien atau karena pengelolaan anggaran yang tidak cermat. Terdapat indikasi bahwa pemerintah daerah sengaja menghasilkan Silpa untuk mendanai anggaran proyek tahun berikutnya. Hal ini berkaitan dengan teori keagenan dengan *discretionary power*. Kesengajaan memunculkan Silpa dalam APBD membuat penyerapannya tidak efektif, meskipun praktik tersebut dimungkinkan pada laporan keuangan berbasis kas modifikasi.

5. KESIMPULAN

Penelitian ini bertujuan untuk menguji secara empiris faktor-faktor yang mempengaruhi alokasi Belanja modal pada Kabupaten/Kota seluruh Indonesia pada periode penelitian Tahun Anggaran 2011-2013. Faktor-faktor pengaruh yang dilakukan penelitian adalah Kemandirian Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, Belanja Pegawai dan Silpa. Berdasarkan hasil uji statistik didapat hasil sebagai berikut :

1. Kemandirian daerah kemandirian daerah tidak berpengaruh secara signifikan dengan Belanja modal dengan hubungan berlawanan. Kemandirian daerah tidak berpengaruh secara positif terhadap Belanja modal disebabkan porsi PAD hanya kecil dari total pendapatan. Berdasarkan data yang ada, rata-rata porsi PAD terhadap total pendapatan hanya 7%. Selanjutnya porsi PAD dibawah 10% berada pada 430 Kabupaten/Kota dari 459 Kabupaten/Kota yang diteliti, pemerintah daerah cenderung mengalokasikan PAD pada alokasi yang wajib terlebih dahulu antara lain Belanja Pegawai.
2. Dana Perimbangan yang berupa DAU dan DBH berkorelasi signifikan pada arah berlawanan dengan alokasi Belanja modal. Hal ini dapat dipahami karena sifat dasar dari DAU dan DBH yaitu block grant dimana keelaluasaannya penggunaan diberikan kepada kepala daerah dengan tetap memberi prioritas pada kebutuhan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Dana Perimbangan berupa DAK berpengaruh signifikan pada Belanja modal karena DAK bersifat *spesial grant* dimana pengalokasian DAK yaitu untuk mendanai program-program nasional pemerintah di daerah.
3. Belanja Pegawai berkorelasi secara signifikan pada arah berlawanan dengan nilai koefisien tertinggi dibandingkan dengan variabel lain. Trend Belanja Pegawai yang meningkat setiap tahun, berbanding terbalik dengan alokasi Belanja modal pada APBD Pemerintah Daerah.
4. Hasil penelitian mendapati hasil bahwa Silpa berkorelasi secara signifikan pada arah positif. Hal ini mempunyai makna bahwa peningkatan Silpa berasosiasi dengan peningkatan alokasi Belanja modal.

Keterbatasan dan saran

1. Penelitian dilakukan pada seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia. Selanjutnya, penelitian dapat dilakukan dengan memperhatikan faktor kekhususan suatu daerah. Penelitian selanjutnya dapat dilakukan per regional.
2. Penelitian selanjutnya dapat meneliti lebih dalam lagi dengan memperhatikan praktik pelaporan keuangan secara aktual.
3. Penelitian hanya berdasarkan data kuantitatif, yaitu data realisasi anggaran pada akhir tahun anggaran. Penelitian selanjutnya dapat mengkaji pengelolaan anggaran APBD pada aspek kualitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukriy. 2004. Perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah: Pendekatan Principal-Agent Theory. Makalah disajikan pada Seminar Antarbangsa di Universitas Bengkulu, Bengkulu, 4-5 Oktober 2004.
- Abdullah, Sukriy & Abdul Halim. 2003. Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemerintah Daerah Studi Kasus Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali. Simposium Nasional Akuntansi VI. Yogyakarta : 1140-115.
- Abdullah, Rozali. 2002. *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu alternatif*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Ardhini, & Sri Handayani. 2011. Pengaruh Rasio Keuangan Daerah terhadap Belanja Modal untuk Pelayanan Publik dalam Perspektif Teori Keagenan (Studi Pada Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah). Undergraduate Thesis, Universitas Diponegoro, Semarang
- Aziz, Mariam Abdul, Muzafar Shah Habibullah, W.N.W. Azman-Saini, & M. Azali. 2000. The causal relationship between tax revenues and government spending in Malaysia.
- Balitbang Provinsi NTT. 2008. Analisis tentang tingkat efiseinsi dan efektivitas pengeluaran pemerintah terhadap pembangunan daerah di provinsi nusa tenggara timur. Jurnal Litbang NTT, IV-03
- Bird, R.M., dan F. Vaillancourt, 2000, Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.
- Blackley, P. R. 1986. Causality between revenues and expenditures and the size of the federal budget. *Public Finance Review*, 14(2), 139-156. Chicago.
- Darmayasa, I. N., & Suandi, I. K. 2014. Faktor Penentu Alokasi Belanja Modal dalam APBD Pemerintah Provinsi. Simposium Nasional Akuntansi 17, Lombok, Universitas Mataram 24-27 September 2014.
- Darwanto, Y. Y. 2007. Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Urnum terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Simposium Nasional Akuntansi X.
- Davey, K.J., 1988, *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, UI Press: Jakarta.
- Decentralization Support Facility, Kementerian Keuangan & LPEM FEUI. 2010. Bagaimana Hubungan antara Dana Perimbangan dengan Belanja Modal?. Dipresentasikan pada Pelatihan Analisis Data Keuangan 2010, Jakarta.
- Devas, N. 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI-Press: Jakarta.
- Halim, Abdul. 2004. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Salemba Empat, Jakarta.

- Holtz-Eakin, Douglas, Harvey S & S chuley Tilly, 1994. Intempora Analysis of State A Local Government Spending: Theory and Tests. *Journal of Urban Economics* 35: 159 – 174.
- [Http://bisnis.liputan6.com/read/2177133/anggaran-infrastruktur-jokowi-cetak-rekor-tertinggi-dalam-5-tahun](http://bisnis.liputan6.com/read/2177133/anggaran-infrastruktur-jokowi-cetak-rekor-tertinggi-dalam-5-tahun) (diakses 20 Desember 2015)
- http://portalkbr.com/gun_gun_gunawan_/0413/wamenkeu_banyak_daerah_klaim_silpa_sebagai_pad/21352.html (diakses 15 Desember 2015 jam 13.15)
- Humes, Samuel, IV 1991. *Local Governance and National Power*. New York: Harvester/Wheatsheaf.
- Jaluhita, Narendra. 2014. Pengaruh Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Dan Belanja Tidak Langsung Terhadap Belanja Modal (Studi Pada Seluruh Kabupaten/Kota di Seluruh Indonesia). Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Jaya, I., & Dwirandra, A. A. N. B. 2014. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah pada Belanja Modal dengan Pertumbuhan Ekonomi sebagai Variabel Pemoderasi. *E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana*, 7(1), 79-92.
- Jensen, M & Meckling W. 1976. Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Cost And Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3: 305- 360
- Jiwatami, S. 2013. Pengaruh Kemandirian Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Pegawai terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah (Pada Kabupaten/Kota di Indonesia Periode 2008-2012). Makalah pada Simposium Nasional Akuntansi XVI Mataram.(Artikel ke-146).
- Kaddour Mehreiz and Richard Marceau. 2014. The Flypaper And Asymmetric Effects Of Intergovernmental Grants To Quebec Municipalities. *Journal: Public Budgeting & Finance*, Volume 34, Number 1, Page 85
- Legrenzi, G., & Milas, C. 2001. Non linear and asymmetric adjustment in the local revenue-expenditure models: some evidence from the Italian municipalities. University of Milan, Working Paper.
- Maryadi. 2014. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Dan Luas Wilayah Terhadap Belanja Modal Pada Kabupaten Dan Kota Di Indonesia Tahun 2012.
- Menteri Dalam Negeri 2006. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- Menteri Dalam Negeri. 2013. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 27 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2014.
- Menteri Dalam Negeri. 2013. Permendagri Nomor 27 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2014.
- Nuarisa, Sheila Ardhian. 2013. Pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. *Accounting Analysis Journal*. No.1Vol (3)

- Prakosa, Kesit Bambang. 2004. Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Prediksi Belanja Daerah (Studi Empirik di Wilayah Propinsi Jawa Tengah dan DIY). *Jurnal AKuntansi dan Auditin Indonesia*. Vol. 8
- Rahman, Herlina. 2005. *Pendapatan Asli Daerah*
- Republik Indonesia. 2005. *Peraturan Pemerintah No.55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan*.
- Republik Indonesia. 2004. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Republik Indonesia. 2004. *Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*.
- Salancik, G. R., & Pfeffer, J. 1978. Who gets power—and how they hold on to it: A strategic-contingency model of power. *Organizational dynamics*, 5(3), 3-21.
- Shah, A., dan Z. Qureshi, 1994, *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia*, The World Bank: Washington, D.C
- Shah, Anwar. 1994. “A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation.” *Policy Research Working Paper no. 1289*, World Bank, Washington, DC.
- Sidik, Machfud. 2002. *Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka eningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah*. Makalah disampaikan dalam rangka Orasi Ilmiah. Bandung, 10 April 2002.
- Siswanto, D. Kusnandar. 2012. *Pengaruh Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, Selisih Lebih Pembiayaan Anggaran, dan Luas Wilayah Terhadap Belanja Modal*.
- Sumarmi, S. 2010. *Pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terhadap alokasi belanja modal daerah kabupaten/kota di Provinsi DI Yogyakarta (Doctoral dissertation, Tesis. Yogyakarta)*.
- Tuasikal, A. 2008. *Pengaruh DAU, DAK, PAD, dan PDRB Terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia*. *Jurnal Telaah dan Riset Akuntansi*, 1(2), 124-142.
- Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (Otonomi Daerah)*.
- Utomo, Warsito. 2001. *Peranan dan Strategi Peningkatan PAD Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*
- Von Furstenberg, G. M., Green, R. J., & Jeong, J. H. 1986. Tax and spend, or spend and tax?. *The Review of Economics and Statistics*, 179-188.

- Wahyuni, & Priyo Hari Adi. (2009, Oktober). Analisis Pertumbuhan dan Kontribusi Dana Bagi Hasil. Dipresentasikan pada The 3rd National Conference UKWMS, Surabaya
- Waluyo, Joko. 2007. Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan Pendapatan antar Daerah di Indonesia. Parallel Session IA di Wisma Makara, Kampus UI-Depok, 12 Desember 2007.
- Wandira, Arbie Gugus. 2013. Pengaruh PAD, DAU, DAK, dan DBH terhadap Pengalokasian Belanja Modal. *Accounting Analysis Journal*. No.1 Vol (3)
- Yovita, Farah Marta & Dwi Cahyo Utomo. 2011. Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap Pengalokasian Belanja Modal (Studi Empiris pada Pemerintah Provinsi se-Indonesia Periode 2008-2010). *Jurnal Akuntansi*. Universitas Diponegoro

LAMPIRAN

Ringkasan Output Hasil Pengujian dengan Fixed Effect Model

Dependent Variable: BMODAL?
Method: Pooled Least Squares
Date: 12/20/15 Time: 02:46
Sample: 2011 2013
Included observations: 3
Cross-sections included: 459
Total pool (unbalanced) observations: 1355

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	77.57104	2.926597	26.50554	0.0000
MANDIRI?	-0.049556	0.056377	-0.879010	0.3796
DAU?	-0.166205	0.034077	-4.877278	0.0000
DAK?	0.099770	0.059714	1.670801	0.0951
DBH?	-0.201627	0.040282	-5.005370	0.0000
BPEGAWAI?	-0.867599	0.030319	-28.61599	0.0000
SILPA?	0.007262	0.002024	3.587660	0.0004
POP?	2.26E-06	2.63E-06	0.859389	0.3904

Effects Specification

Cross-section fixed (dummy variables)

Period fixed (dummy variables)

R-squared	0.943677	Mean dependent var	22.92941
Adjusted R-squared	0.914023	S.D. dependent var	9.029524
S.E. of regression	2.647627	Akaike info criterion	5.052267
Sum squared resid	6217.805	Schwarz criterion	6.852274
Log likelihood	-2954.911	Hannan-Quinn criter.	5.726246
F-statistic	31.82301	Durbin-Watson stat	2.575348
Prob(F-statistic)	0.000000		

Sumber : Pengolahan Data dengan Eviews 8

Daftar 10 Kabupaten/Kota dengan alokasi Belanja Modal terbesar dan terkecil

Daerah	Tahun	Min		Daerah	Tahun	Max
KabJombang	2011	6,30		KabTanaTidung	2012	60,35
KotaYogyakarta	2011	6,35		KabTambrau	2011	59,58
KabSragen	2011	6,88		KabTanaTidung	2013	56,06
KabBuleleng	2012	7,07		KabMamberamoRaya	2011	55,41
KabBandung	2011	7,10		KabTambrau	2012	54,10
KabPurbalingga	2011	7,36		KabPenajamPaserUtara	2012	52,63
KabJepara	2013	7,39		KabYalimo	2011	51,90
KabPati	2011	7,49		KabSumbaTengah	2011	51,58
KabSleman	2011	7,76		KabTambrau	2013	51,53
KabPonorogo	2013	7,94		KabNunukan	2013	50,77