

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Didalam keuangan daerah tertuang hak serta kewajiban yang dimiliki oleh setiap daerah yang segala sesuatunya layak dijadikan sebagai aset daerah yang secara signifikan memiliki hubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Merujuk pada prinsip yang dimiliki keuangan daerah memiliki beberapa komponen pokok, diantaranya adalah hak-hak daerah yang dapat dinilai, kewajiban-kewajiban daerah berkenaan dengan uang, serta kekayaan yang memiliki hubungan dengan hak serta kewajiban.

Mengulik tentang keuangan daerah, yang merupakan hak daerah secara keseluruhan ialah yang memiliki korelasi dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku dalam upaya menambah pemasukkan pendapatan daerah. Kegiatan yang terdapat pada pengelolaan keuangan daerah mencakup kegiatan yang menyeluruh berupa rencana mengenai sistematika pelaksanaan, pelaporan hasil, pertanggungjawaban kegiatan yang disertai pengawasan mengenai kinerja keuangan daerah.

Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang telah diperbarui menjadi Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004, telah dipaparkan secara gamblang bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki sifat otonom dengan menerapkan azas desentralisasi, bahwa daerah diberi kekuasaan yang sangat luas untuk mengatur

keuangan daerahnya sendiri dengan sedikit bantuan dari Pemerintah Pusat. Banyak tujuan yang ingin dicapai melalui otonomi daerah dengan anggaran daerah yang merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam kebutuhan dan aspirasi masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan publik. Alhasil jika pengelolaan APBD buruk maka dampaknya akan menghambat kinerja Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan rakyat.

Santosa, dkk (2017) Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang dijadikan pedoman Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Di Indonesia, anggaran daerah biasa disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006, bahwa Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang disingkat APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi. APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah.

Menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, menyebutkan bahwa Belanja daerah merupakan kewajiban bagi Pemerintah Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat khususnya dalam pemberian layanan umum. Belanja daerah meliputi semua pengeluaran uang dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi

ekuitas dana, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu anggaran satu tahun yang tidak akan diperoleh pembayaran kembali oleh daerah. Belanja Daerah dibagi menjadi 2 jenis yaitu belanja langsung dan tidak langsung. Salah satu yang merupakan belanja langsung adalah Belanja Modal.

Berdasarkan pada PP No. 71 Tahun 2010 Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan dan aset tak berwujud.

Pada kenyataan yang terjadi dengan melihat fenomena yang terjadi yaitu dalam masalah anggaran belanja modal yang berada di Jawa Tengah yaitu Serapan anggaran di tiga daerah di Jawa Tengah pada tahun 2017 dinilai masih rendah yakni pada Kota Magelang, Kabupaten Magelang dan Kabupaten Temanggung. Jumlah anggaran yang terserap yakni hanya 54% seharusnya minimal anggaran daerah dapat mencapai angka 90%. Rendahnya serapan tersebut dikarenakan belanja modal masih rendah. Seharusnya belanja modal tersebut digunakan untuk pembangunan gedung, jalan irigasi dan infrastruktur lainnya. Jika belanja modal masih rendah, maka dipastikan pembangunan daerah tersebut tidak optimal (<http://jogja.tribunnews.com>). Meninjau pada fenomena yang ada, keadaan belanja modal dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah ternyata masih harus mendapatkan perhatian lebih, faktanya Pemerintah Daerah dalam pengalokasian pendapatan daerah belum memkasimalkan anggarannya untuk belanja modal. dari penjelasan tersebut penulis tertarik untuk meneliti Kabupaten/Kota yang berada di Jawa Tengah.

Pengalokasian APBD dalam bentuk anggaran belanja modal untuk menambah aset tetap oleh Pemerintah Daerah seharusnya dapat dilaksanakan secara bijaksana yang didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun fasilitas layanan publik. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk kepentingan belanja rutin yang relatif kurang produktif (Darwanto & Yustikasari 2007). Seharusnya anggaran belanja tersebut hendaknya lebih diprioritaskan untuk layanan kepentingan publik. Hal ini sesuai dengan tujuan diadakannya otonomi daerah yang memberikan kesempatan kepada masing-masing Pemerintah Daerah untuk lebih dapat mengembangkan kemampuan daerahnya diantaranya yaitu dengan meningkatkan anggaran belanja modal.

Pemberian otonomi daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah karena memberikan kebebasan kepada Pemerintah Daerah untuk membuat rencana keuangannya sendiri dan kebijakan-kebijakan yang dapat berpengaruh pada kemajuan daerahnya. Pertumbuhan ekonomi mendorong Pemerintah Daerah dalam pembangunan ekonomi daerahnya dengan mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu kemitraan dengan masyarakat untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru yang akan mempengaruhi perkembangan kegiatan ekonomi daerah tersebut (Kuncoro, 2004). Pertumbuhan ekonomi dapat diartikan dengan kondisi kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang produksi dan jasa bertambah sehingga terjadi peningkatan suatu kemakmuran masyarakat. Semakin baik pertumbuhan ekonomi maka semakin

tinggi pula anggaran belanja modalnya guna memenuhi kebutuhan suatu daerah dalam pelayanan publik (Erdi dan Oktaviani, 2015).

Keberhasilan otonomi terhadap pertumbuhan ekonomi dalam hal pengelolaan keuangan daerah diindikasikan dengan adanya kesejahteraan masyarakat yang semakin membaik ditunjang oleh peningkatan pada pelayanan yang diberikan oleh pemerintah setempat, dan diupayakan semaksimal mungkin untuk keperluan masyarakat dan membentuk hubungan yang padu padan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan wilayah-wilayah lainnya, Kondisi tersebut hanya akan terealisasi jika masing-masing daerah tersebut mampu untuk mengelola daerahnya secara bijak.

Penelitian yang dilakukan oleh Setiawan (2015), Guspita, dkk (2015), Puspitasari dan Robiyanto (2017), Nofrizal (2017), Ayem dan Pratama (2018) menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif signifikan terhadap belanja modal. Namun hasil penelitian tersebut berlawanan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Tuasikal (2008) yang memperoleh hasil negatif signifikan antara pertumbuhan ekonomi dengan belanja modal. Selain itu penelitian Arwati dan Hadiati (2013) dan Kuncorowati (2017) yang memperoleh hasil penelitian positif tidak signifikan pertumbuhan ekonomi dengan belanja modal dan penelitian yang dilakukan oleh Sari, dkk (2017), Mundiroh (2019) yang memperoleh hasil bahwa pertumbuhan ekonomi negatif tidak signifikan atau tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Diberlakukannya Undang-Undang (UU) Nomor 33 Tahun 2004 yang telah mengalami perubahan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, memberikan perubahan yang mendasar pada system dan mekanisme pengelolaan pemerintah daerah. Menurut undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 sumber-sumber pendanaan pelaksanaan pemerintah daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan atau dana transfer dan Dana lain-lain pendapatan yang sah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pendapatan Asli Daerah selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang di peroleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah berasal dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain lain pendapatan yang sah. Pemerintah Daerah dituntut untuk bisa mengembangkan Pendapatan Asli Daerahnya dengan memaksimalkan sumber daya yang dimiliki agar bisa membiayai segala kegiatan dalam pembangunan daerah melalui alokasi belanja modal pada APBD. Semakin baik Pendapatan Asli Daerah maka semakin besar pula alokasi belanja modalnya guna untuk memenuhi kebutuhan sarana dan prasarana layanan publik semakin baik (Wandira, 2013).

Penelitian yang dilakukan Tuasikal (2008), Arwati dan Hadiati (2013), Sari, dkk (2017), Kuncorowati (2017), Nofrizal (2017) Puspitasari dan Robiyanto (2017), Aditya dan Maryono (2018), Mundiroh (2019) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Modal. Namun hasil penelitian tersebut berlawanan dengan hasil penelitian yang

dilakukan oleh Wandira (2013), Guspita, dkk (2015), Ayem dan Pratama (2018) positif tidak signifikan antara Pendapatan Asli Daerah dengan belanja modal. Selain itu penelitian yang dilakukan oleh Setiawan (2015), Miftahul Abid, dkk (2018) yang memperoleh hasil bahwa Pendapatan Asli Daerah negatif tidak signifikan atau tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama dalam mendanai kegiatannya, hal ini dapat menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah lainnya. Oleh karena itu, dalam mengatasi ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah lainnya pemerintah mengalokasikan dana yang bersumber dari APBN untuk mewujudkan nyata pelaksanaan desentralisasi. Salah satu dana dari pemerintah tersebut adalah Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Dana Alokasi Umum adalah sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap daerah otonom Kabupaten/Kota di Provinsi Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan yang bertujuan sebagai pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah otonom dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Dewi dan Suyanto, 2015). Kaitan Dana Alokasi Umum dengan belanja modal merupakan sumber pembiayaan untuk belanja modal guna untuk memenuhi kebutuhan pengadaan sarana dan prasarana layan publik. Dana Alokasi Umum dapat menunjukkan tingkat kemandirian suatu daerah dengan itu semakin banyak Dana Alokasi Umum yang diterima maka daerah tersebut masih sangat bergantung pada Pemerintah Pusat dalam memenuhi belanjanya (Susanti dan Fahlevi, 2016).

Penelitian yang dilakukan Tuasikal (2008), Setiawan (2015), Miftahul Abid, dkk (2018), Mundiroh (2019) membuktikan hasil bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh positif signifikan terhadap belanja modal. Namun hasil penelitian tersebut berlawanan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Wandira (2013) memperoleh hasil negatif signifikan Dana Alokasi Umum dengan belanja modal, sedangkan penelitian Arwati dan Hadiati (2013), Guspita, dkk (2015), Ayem dan Pratama (2018) memperoleh hasil positif tidak signifikan Dana Alokasi Umum dengan belanja modal. Sari, dkk (2017), Kuncorowati (2017), Aditya dan Maryono (2018) memperoleh hasil Dana Alokasi Umum negatif tidak signifikan atau tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Dengan adanya pengalokasian Dana Alokasi Khusus yang bersumber dari APBN diharapkan dapat mempengaruhi belanja modal, karena Dana Alokasi Khusus cenderung akan menambah aset tetap yang dimiliki pemerintah guna meningkatkan layanan publik.

Penelitian yang dilakukan oleh Tuasikal (2008), Wandira (2013), Kuncorowati (2017), Miftahul Abid, dkk (2018) memperoleh hasil bahwa Dana Alokasi Khusus positif signifikan terhadap belanja modal. Namun penelitian tersebut tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Setiawan (2015) yang memperoleh hasil negatif signifikan antara Dana Alokasi Khusus dengan belanja modal. Selain itu, Guspita, dkk (2015), Sari, dkk (2017), Puspitasari dan

Robiyanto (2017), Aditya dan Maryono (2018), Ayem dan Pratama (2018) memperoleh hasil positif tidak signifikan Dana Alokasi Khusus dengan belanja modal.

Berdasarkan uraian diatas perbedaan penelitian ini dengan sebelumnya yaitu data yang akan diteliti adalah laporan realisasi APBD tahun 2015-2017 dengan menggunakan data tiga tahun terakhir dari penyusunan ini, diharapkan memberi informasi yang relevan untuk kondisi belanja modal saat ini, serta berdasarkan fenomena dan *research gap* penelitian sebelumnya maka penulis termotivasi untuk melakukan penelitian lebih lanjut dan menguji kembali tentang faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal dengan judul **“PENGARUH PERTUMBUHAN EKONOMI, PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD), DANA ALOKASI UMUM (DAU) DAN DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) TERHADAP BELANJA MODAL PADA KABUPATEN/KOTA PROVINSI JAWA TENGAH (PERIODE 2015-2017)”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas dengan meninjau pada *research gap* yaitu perbedaan dalam hasil penelitian dan fenomena gap yang menunjukkan bahwa serapan anggaran di tiga daerah di Jawa Tengah pada tahun 2017 dinilai masih rendah, jumlah anggaran yang terserap yakni hanya 54% seharusnya minimal anggaran daerah dapat mencapai angka 90%. APBD Pemerintah Provinsi Jawa Tengah ternyata masih harus mendapatkan perhatian lebih, faktanya Pemerintah Daerah dalam pengalokasian pendapatan daerah belum memkasimalkan anggarannya untuk belanja modal.

Melihat pada dua faktor permasalahan tersebut maka peneliti menarik permasalahan dengan merumuskan permasalahan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Pertumbuhan Ekonomi terhadap Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015-2017?
2. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015-2017?
3. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015-2017?
4. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015-2017?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini sesuai dengan rumusan yang diatas yaitu:

1. Untuk menguji pengaruh Pertumbuhan Ekonomi terhadap Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015-2017.
2. Untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
3. Untuk menguji pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah 2015-2017.
4. Untuk menguji pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah 2015-2017.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

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

- a. Bagi pengembangan teori dan pengetahuan dibidang akuntansi yaitu terutama akuntansi sektor publik, khususnya penjelasan tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terhadap belanja modal. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi unuk penelitian yang akan datang berkenaan dengan menganalisis belanja modal.

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

- a. Bagi Instansi pemerintah terkait

Menjadi bahan evaluasi mengenai alokasi belanja modal dan faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal serta membuka wawasan baru berkenaan dengan pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terhadap belanja modal, sehingga dapat menjadi masukan untuk mendukung pembuatan keputusan dan kebijakan, mendorong agar lebih menyadari pentingnya proporsi anggaran belanja modal.

- b. Bagi masyarakat

Sebagai bahan evaluasi guna melihat akuntabilitas anggaran pemerintah dalam proporsi anggaran belanja modal apakah dari anggaran tersebut sudah relevan dengan realisasinya.

