

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Pemerintah sejak 2014 telah mengumumkan bahwa fokus dari program pengelolaan pembangunan yang dilaksanakan terkait dengan pembangunan di setiap daerah. Perkembangan ini dimaksudkan untuk meningkatkan infrastruktur sehingga memudahkan kehidupan warga di berbagai bidang, termasuk ekonomi. Pemerintah daerah harus mengikuti arah pembangunan yang direncanakan oleh pemerintah pusat, sehingga ini harus tercermin dalam belanja modal pemerintah daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) digunakan sebagai pegangan oleh pemerintah daerah ketika menjalankan pemerintahan dan memberikan layanan kepada masyarakat. Pemerintah daerah dalam mengelola APBD harus mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran yang harus diwujudkan. Alokasi untuk pembangunan akan difungsikan untuk memberikan layanan kepada masyarakat dengan pengadaan aset tetap regional. Pengeluaran pemerintah untuk pengadaan aset tetap sering disebut sebagai belanja modal. Realisasi belanja modal ini dapat tercapai karena pemerintah daerah memiliki hak otonomi untuk mengatur wilayahnya sendiri dan memanfaatkan semua potensinya secara maksimal untuk mewujudkan pembangunan infrastruktur daerah.

Pembangunan merupakan hal dasar bagi berkembangnya suatu wilayah atau negara yang dikelola, yang dimana sebagai acuan tolak ukur

kemajuan atau tidaknya sebuah wilayah atau negara tersebut. Kemajuan pembangunan suatu daerah dapat dilihat secara fisik, berupa pembangunan sarana dan prasana bagi masyarakat sekitar. Perencanaan pembangunam dilakukan sesuai dengan peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah, pada pasal 1 berbunyi Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dengan undang-undang.

Setiap kepala daerah harus mengkomposisikan anggaran dari Pemerintah Pusat dengan baik, sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah baik itu berupa sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh masyarakat. Menurut Permendagri Nomor 21 tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa: anggaran pendapatan dan belanja daerah, yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat,

serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jika mengacu pada program *World Bank* dan United Nations Development Programme (UNDP), orientasi pembangunan sektor publik untuk menciptakan *good governance* yang berarti pemerintahan yang baik. Sementara itu *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai tanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmoro, 2018:18).

Akuntansi sektor publik memiliki kaitan yang erat dengan penerapan dan perlakuan akuntansi pada domain publik. Domain publik sendiri memiliki wilayah yang lebih luas dan kompleks dibandingkan dengan sektor swasta. Keluasan wilayah publik tidak hanya disebabkan luasnya jenis dan bentuk organisasi yang berada di dalamnya, akan tetapi juga karena kompleksnya lingkungan yang mempengaruhi lembaga-lembaga publik tersebut. Jika dilihat dari variabel lingkungan, sektor publik dipengaruhi oleh banyak faktor tidak hanya faktor ekonomi semata, akan tetapi faktor politik, sosial, budaya, dan historis juga memiliki pengaruh yang signifikan (Mardiasmoro, 2018:1).

Jika dilihat dari karakteristik anggaran, pada sektor publik rencana anggaran harus dipublikasikan kepada masyarakat secara terbuka untuk dikritisi dan didiskusikan. Anggaran bukan sebagai rahasia negara. Sementara itu, anggaran pada sektor swasta bersifat tertutup bagi publik karena anggaran merupakan rahasia perusahaan (Mardiasmoro, 2018:12). pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 berbunyi Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Jawa Tengah merupakan provinsi dengan penduduk terbesar ketiga setelah Jawa Barat dan Jawa Timur. Jumlah penduduk Jawa Tengah 34,71 juta orang, dengan luas wilayah 3,25 juta hektar, dari banyaknya penduduk membuat pemerintah daerah harus merencanakan keuangan dengan kebijakan yang tepat dalam mengkomposisikan belanja daerah, khususnya belanja pegawai dan jumlah penduduk. Proses manajemen APBD tidak dapat dipisahkan dari kendala fiskal dan sering disorot setiap tahun. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2017 mengalami penurunan realisasi belanja modal dibandingkan tahun 2016 yang sebesar 48,36% (Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 2016-2017 PEMPROV Jawa Tengah). Penurunan ini jelas membuat masyarakat Jawa Tengah heran karena Provinsi Jawa Tengah masih membutuhkan pengembangan infrastruktur di wilayah Jawa Tengah. Kendala lain menurut (Arapis, 2013), penggunaan belanja modal seringkali

tidak tepat sasaran dan dialokasikan berlebihan, sehingga pembangunan tidak dapat dinikmati secara adil dan merata.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari iuran masyarakat dan hasil dari potensi yang dimiliki oleh suatu daerah. Seperti yang dikatakan oleh (Halim 2012:101) bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah . Semakin PAD meningkat, semakin suatu daerah memiliki kemampuan lebih dalam memenuhi kebutuhannya. Didukung oleh pernyataan (Kusuma, 2016), besarnya PAD menunjukkan kemampuan daerah untuk memenuhi kebutuhannya sendiri dan memelihara serta mendukung hasil-hasil pembangunan yang telah dilaksanakan dan yang akan dilaksanakan di masa yang akan datang. Pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 ayat 35 berbunyi Pendapatan Daerah adalah semua hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Pendapatan Asli Daerah dapat berasal dari pemungutan pajak yang ada pada setiap daerah. Seperti yang tertera pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 pasal 1 ayat 49 yang berbunyi Pemungutan pajak adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek pajak atau retribusi, penentuan besarnya pajak atau retribusi yang terutang sampai kegiatan penagihan pajak atau retribusi kepada Wajib Pajak atau Wajib Retribusi serta pengawasan penyetorannya.

Dana Alokasi Umum atau DAU merupakan sumber dana perimbangan sebagai pemerataan kemampuan finansial antar daerah yang diambil dari APBN untuk kebutuhan semua daerah. Seperti yang dikatakan oleh (Rachim, 2015:52) “Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari APBN yang di alokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi”. Dana tersebut nantinya sebagai pembiayaan pembangunan daerah dalam menunjang seluruh kegiatan jasa dan barang baik dari *internal* masyarakat atau luar masyarakat.

Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN yang digunakan dalam pengembangan kegiatan yang khusus untuk mendanai peningkatan infrastruktur daerah tertentu. Dana Alokasi Khusus (DAK) menurut (Subekan, 2012) merupakan salah satu mekanisme transfer keuangan Pemerintah Pusat ke daerah yang bertujuan antara lain untuk meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana fisik daerah sesuai prioritas nasional serta mengurangi kesenjangan laju pertumbuhan antar daerah dan pelayanan antar bidang. Tidak semua daerah memperoleh bantuan DAK, karena tujuan dari alokasi dana khusus ini sebagai pemerataan akan infrastruktur pada daerah tertentu dapat berjalan dengan baik. Pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 ayat 42 berbunyi Kawasan Khusus adalah bagian wilayah dalam Daerah provinsi dan/atau Daerah kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi

kepentingan nasional yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam kepentingan khusus pemerintah daerah ikut serta dalam membantu daerah lain yang kekurangan bantuan. Hal itu tertuang pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 pasal 1 ayat 64 yang berbunyi Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Membuat anggaran membutuhkan pertimbangan-pertimbangan teknis akuntansi yang matang. Dalam membuat anggaran, akuntansi dibutuhkan terutama untuk mengestimasi biaya program dan memprediksi kondisi ekonomi pemerintah dan perubahan-perubahan yang akan terjadi. Informasi akuntansi sangat membantu dalam pemilihan program yang efektif sesuai dengan kemampuan ekonomi pemerintah (Mardiasmoro, 2018:166).

Faktor dari pengeluaran modal adalah kepadatan penduduk. Sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 28, warga digunakan sebagai variabel utama dalam menentukan kebutuhan pembiayaan daerah. Kepadatan populasi diukur dengan membandingkan jumlah orang dengan luas (km<sup>2</sup>). Tolok ukur pemerintah dalam mengalokasikan belanja modal dalam konteks pembangunan adalah salah satunya adalah kepadatan penduduk (Williams dan Kavanagh, 2018). Semakin besar kepadatan populasi suatu daerah,

kewajiban pemerintah daerah dalam upaya memenuhi kebutuhan pembangunan infrastruktur dan fasilitas infrastruktur semakin tinggi.

Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, serta aset tak berwujud (Erlina, 2015:155). Menurut UU Nomor 71 Tahun 2010 Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi.

Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategik telah selesai dilakukan. Anggaran merupakan artikulasi dari hasil perumusan strategi dan perencanaan strategik yang telah dibuat. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat mengagalkan perencanaan yang sudah disusun. Aspek yang harus tercakup dalam anggaran sektor publik yaitu aspek perencanaan, aspek pengendalian, dan aspek akuntabilitas publik (Mardiasmoro, 2018:61).

Pemerintah daerah yang memiliki PAD tinggi tentu tidak akan bergantung pada dana yang disediakan oleh pemerintah pusat. Mereka akan mencoba membangun infrastruktur yang baik di daerah mereka dengan milik PAD. Mereka memahami bahwa dengan infrastruktur yang tepat, itu akan memacu pertumbuhan ekonomi di daerah itu sehingga akan memberikan



hasil kembali kepada pemerintah daerah itu sendiri. Ini berarti bahwa PAD akan meningkatkan belanja modal pemerintah daerah.

Penelitian yang pernah dilakukan oleh Amalia (2015) bahwa PAD, DAU, DAK berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Hermawan (2016) bahwa PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja modal akan tetapi DAU dan DAK tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Rizal (2017) melakukan penelitian di Kota Langsa bahwa hasil PAD, DAU, DAK berpengaruh signifikan terhadap belanja modal sebesar 40,6%. Ayem (2018) melakukan penelitian dengan hasil dimana Pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan terhadap belanja modal dan untuk DAU, DAK, PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Penelitian terakhir yang dilakukan oleh Sukmaji (2019) bahwa hasil dari PAD, DAU, DAK, DBH berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Dari penelitian yang dilakukan oleh dari beberapa peneliti selama tahun 2015-2019 bahwa terdapat perbedaan yang signifikan dari pengaruh PAD, DAU, DAK terhadap belanja modal serta belanja daerah sehingga mendapatkan Riset GAP tersebut.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penelitian tertarik untuk mengambil judul penelitian “PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM, DANA ALOKASI KHUSUS TERHADAP ALOKASI BELANJA MODAL PADA

KABUPATEN/KOTA PROVINSI JAWA TENGAH PERIODE 2017-2019”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal di Kabupaten dan Kota Jawa Tengah periode 2017-2019 ?
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal di Kabupaten dan Kota Jawa Tengah periode 2017-2019 ?
3. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal di Kabupaten dan Kota Jawa Tengah periode 2017-2019 ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal di Kabupaten dan Kota Jawa Tengah periode 2017-2019.
2. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal di Kabupaten dan Kota Jawa Tengah periode 2017-2019.
3. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal di Kabupaten dan Kota Jawa Tengah periode 2017-2019.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

1. Bagi Penulis

Penelitian ini dapat menambah ilmu pengetahuan penulis, khususnya ilmu tentang kebijakan pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan APBN dalam membangun sarana dan prasarana masyarakat.

## 2. Bagi pembaca

Penelitian dapat dijadikan sumber pemikiran untuk perkembangan peneliti selanjutnya tentang kebijakan publik terhadap belanja Modal.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

#### 1. Bagi Pemerintah Pusat dan Daerah

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan Pemerintah pusat dan daerah dalam membagikan besarnya dana kepada setiap daerah, yang sesuai dengan kebijakan belanja Modal dan jumlah penduduk pada masing-masing daerah.