

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Pemerintah telah mencanangkan kebijakan otonomi daerah melalui peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian di revisi menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Selain dalam peraturan tersebut, kebijakan otonomi daerah juga terdapat pada Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah yang selanjutnya direvisi dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004. Dalam beberapa peraturan di atas, dijelaskan bahwa pemberian kewenangan otonomi kepada suatu daerah bertujuan agar pelaksanaan pembangunan dalam segala bidang berjalan dengan lancar serta diharapkan dapat dilakukan secara mandiri oleh tiap-tiap daerah, yang meliputi segi perencanaan, pembangunan dan juga pendanaannya. Tujuan dari kewenangan tersebut adalah agar pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih dekat, serta memberikan kemudahan masyarakat untuk memantau penggunaan alokasi dana yang sumbernya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa kewenangan suatu daerah adalah menentukan banyaknya alokasi sumber daya ke dalam belanja modal sesuai dengan asas kepatutan, kebutuhan, dan potensi daerah. Sebagai lembaga legislatif

terdahulu, kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) menentukan kebijakan umum (KUA) Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan pengutamaan serta plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai petunjuk dalam mengalokasikan sumber daya dalam APBD.

Belanja modal diartikan sebagai bagian dari belanja langsung anggaran pemerintah yang menciptakan keluaran yang berupa aset tetap. Belanja ini sangat berkaitan dengan rancangan keuangan berjangka panjang, khususnya pendanaan guna memelihara aset tetap dari belanja modal itu. Berdasarkan teori MTEF (*Multi-Term Expenditure Framework*) prosedur belanja modal wajib mengindahkan kegunaan (*usefulness*) serta potensi keuangan pemerintah daerah (*budget capability*) dalam pembagian aset berjangka panjang (Allen dan Tommasi, 2001).

Pembagian dana oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk anggaran belanja modal APBD bertujuan untuk meningkatkan aset tetap. Dasar alokasi belanja modal adalah kepentingan daerah yang meliputi sarana prasarana, demi kelancaran penyelenggaraan kewajiban pemerintah ataupun fasilitas umum. Oleh sebab itu, sebagai langkah peningkatan kualitas pelayanan umum, Pemerintah Daerah sudah semestinya merubah formasi belanjanya. Hingga saat ini belanja daerah lebih dimanfaatkan untuk belanja rutin yang relatif tidak cukup bermanfaat. Penggunaan belanja baiknya didistribusikan untuk suatu hal produktif, seperti melaksanakan kegiatan pembangunan (Sarangih, 2003).

Penyelenggaraan pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik sebab mendapat dorongan dari faktor-faktor sumber daya yang dapat menyelenggarakan jalannya roda organisasi pemerintah dalam upaya mencapai tujuan. Faktor keuangan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhinya. Keuangan merupakan faktor pokok yang menjadi sumber keuangan untuk menyelenggarakan roda pemerintah daerah. Keuangan daerah dapat diartikan sebagai totalitas tatanan, perlengkapan, kelembagaan, serta prosedur penganggaran, seperti penghasilan serta belanja daerah. Sumber pendapatan daerah adalah dari Pendapatan Asli Daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah (Pasal 157 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menjelaskan sumber pembiayaan berasal dari PAD serta dana perimbangan yang diperoleh daerah-daerah dari pemerintah pusat. Menurut Mardiasmo (2002) PAD diartikan sebagai pendapatan daerah yang berasal dari bidang pajak daerah, retribusi daerah, perolehan dari pengelolaan pendapatan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa PAD terdiri dari perolehan pajak daerah, retribusi, hasil penyelenggaraan aset daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Hingga sekarang masih terdapat berbagai permasalahan yang sedang dijalani oleh pemerintah daerah mengenai cara menambah pendapatan daerah, keterbatasan sarana prasarana yang kurang mendorong untuk menanamkan modal menimbulkan perdebatan

bagaimana kenyataannya PAD terhadap belanja modal, apakah dikarenakan PAD yang lemah ataupun bagian yang kurang pas (Mardiasmo, 2002).

Penelitian yang dilakukan oleh Jurniawan dan Suryantini (2018) berhasil membuktikan bahwa terdapat pengaruh yang positif signifikan antara PAD terhadap belanja modal. PAD yang meningkat akan memberikan manfaat untuk meningkatkan penyediaan fasilitas publik melalui pembangunan sarana dan prasarana terutamanya pembangunan infrastruktur. Sumber penerimaan lain yang dipergunakan untuk pembangunan daerah selain pendapatan asli daerah yaitu dana transfer pemerintah pusat atau dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dana perimbangan diberikan oleh pemerintah pusat dalam rangka menutupi kesenjangan fiskal daerah yang disebabkan oleh ketidakmampuan daerah dalam membiayai pembangunan dengan pendapatan asli daerahnya (Pratiwi, dkk, 2017).

Dana perimbangan didefinisikan sebagai dana yang berasal dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diperuntukkan kepada daerah untuk memdanai keperluan daerah. Dana Perimbangan disebut juga transfer atau *grants*. Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya keuangan dan ekonomi daerah. Selain itu tujuan transfer adalah mengurangi ketidakseimbangan keuangan antar daerah, mengurangi kesenjangan vertical Pusat-Daerah, mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar daerah, dan untuk menciptakan stabilitas aktivitas perekonomian di daerah (Abdullah dan Halim, 2003).

Penelitian yang dilakukan oleh Anggaraini dan Utama (2018) menyatakan bahwa terdapat pengaruh positif antara dana perimbangan terhadap belanja modal. Artinya apabila dana perimbangan meningkat maka belanja modal juga ikut meningkat, disimpulkan bahwa dana perimbangan memiliki pengaruh positif terhadap belanja modal. Atau dengan kata lain dana perimbangan termasuk dalam parameter pendukung peningkatan belanja daerah. Oleh sebab itu, pemerintah kabupaten dan kota diharapkan dapat bertanggungjawab dalam menggunakan dana ini sesuai dengan tujuan daerah untuk meningkatkan pelayanan publik melalui alokasi belanja modal.

Belanja pegawai juga dapat memengaruhi belanja modal. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 101/PML.02/2011 tentang Klasifikasi Anggaran menyatakan belanja pegawai merupakan kompensasi dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai negeri, pejabat Negara dan pensiunan serta pegawai honorer yang akan diangkat sebagai pegawai lingkup pemerintahan baik yang bertugas di dalam maupun di luar negeri, sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka mendukung tugas dan fungsi unit organisasi pemerintah. Tingginya belanja pegawai tentunya akan berpengaruh terhadap realisasi belanja modal untuk pembangunan hal ini disebabkan karena terjadi kesenjangan dalam anggaran APBD. Penelitian yang dilakukan oleh Pratiwi, dkk (2017) berhasil membuktikan bahwa belanja pegawai memiliki pengaruh yang signifikan terhadap belanja modal.

Berikut data realisasi penerimaan dan pengeluaran Pemerintah di seluruh Indonesia periode tahun 2017 hingga 2018:

**Tabel 1.1**  
**Data Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah Kabupaten/Kota**  
**Seluruh Indonesia Tahun 2016-2017 (Miliar Rupiah)**

Rincian/Item	Tahun 2016	Tahun 2017	Pertumbuhan
<b>Penerimaan Daerah</b>	<b>808256</b>	<b>782093</b>	<b>-3,24%</b>
<b>Pendapatan Daerah</b>	<b>728197</b>	<b>735785</b>	<b>1,04%</b>
1. Pendapatan Asli Daerah	96258	103273	7,29%
2. Dana Perimbangan	513371	511738	-0,32%
3. Lain-lain Pendapatan yang sah	118568	120774	1,86%
<b>Pembiayaan Daerah</b>	<b>80059</b>	<b>46308</b>	<b>-42,16%</b>
<b>Pengeluaran Daerah</b>	<b>808255</b>	<b>782093</b>	<b>-3,24%</b>
<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>383243</b>	<b>404591</b>	<b>5,57%</b>
1. Belanja pegawai	283497	284769	0,45%
2. Belanja bunga	159	327	105,66%
3. Belanja subsidi	521	451	-13,44%
4. Belanja hibah	14964	13940	-6,84%
5. Belanja bantuan sosial	3788	3857	1,82%
6. Belanja bagi hasil	3903	3830	-1,87%
7. Belanja bantuan keuangan	75127	95442	27,04%
8. Belanja tidak terduga	1284	1975	53,82%
<b>Belanja Langsung</b>	<b>355399</b>	<b>269764</b>	<b>4,04%</b>
1. Belanja pegawai	27612	33612	21,72%
2. Belanja barang dan jasa	151470	167252	10,42%
3. Belanja modal	176314	168900	-4,20%
<b>Pembiayaan Daerah</b>	<b>69613</b>	<b>7738</b>	<b>-88,88%</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018

Dari data di atas dapat dijelaskan bahwa pendapatan daerah dalam APBD 2017 ditargetkan mengalami penurunan dibandingkan realisasi pendapatan tahun sebelumnya. Pada tahun 2016 pendapatan daerah tercatat sebesar 808,26 triliun rupiah turun menjadi 782,09 triliun rupiah pada tahun 2017 atau turun sebesar 3,24 persen. Dari sisi pendapatan daerah, terlihat adanya kenaikan sebesar 1,04 persen, yaitu dari 728,20 triliun rupiah pada tahun 2016 ditargetkan naik menjadi 735,78 triliun rupiah pada tahun 2017. Kenaikan pendapatan banyak disebabkan oleh peningkatan pendapatan asli

daerah yaitu sebesar 6,90 triliun rupiah. Sedangkan penurunan dana perimbangan belum secara signifikan menunjang kenaikan pendapatan daerah karena penurunannya yang masih relatif kecil yaitu hanya 1,63 triliun rupiah. Bahkan, lain-lain pendapatan yang sah mengalami kenaikan sebesar 2,21 triliun rupiah atau sebesar 1,86 persen.

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka dalam skripsi ini diberi judul “Faktor-faktor yang Mempengaruhi Belanja Modal Pada Kabupaten/Kota di Jawa Periode 2016-2017”.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Kajian yang akan dibahas lebih lanjut dalam penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Periode 2016-2017?
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Periode 2016-2017?
3. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Periode 2016-2017?
4. Bagaimana pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Periode 2016-2017?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Menguji dan menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Periode 2016-2017.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Periode 2016-2017.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Periode 2016-2017.
4. Menguji dan menganalisis pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Periode 2016-2017.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Peneliti berharap dengan adanya penelitian ini mampu mereferensi bagi pengembangan ilmu pengetahuan tentang pembahasan terkait serta dapat dijadikan materi evaluasi dan tambahan data untuk peneliti selanjutnya yang mengkaji pada bidang ini.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

###### **a. Bagi Peneliti**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah pengetahuan peneliti khususnya dalam bidang Pendapatan Asli

Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) serta Dana Bagi Hasil (DBH) pada kabupaten/kota di Jawa.

b. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai pentingnya Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) serta Dana Bagi Hasil (DBH).