

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Masa sentralisasi pemerintahan telah berakhir diganti dengan otonomi daerah. Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, setiap daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit mungkin adanya campur tangan dari pemerintah pusat. UU No. 32 tahun 2004 menjelaskan pula bahwa pemberian otonomi luas kepada pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Tujuan dari otonomi daerah adalah untuk menciptakan kemandirian daerah dalam meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan publik, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah (Arwati dan Novita, 2013).

Berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 pasal 10 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dinyatakan bahwa yang menjadi sumber-sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah (*capital investment*) antara lain berasal dari Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan yang diterima oleh daerah dari Pemerintah Pusat. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Selain itu

juga terdapat sumber lain yang berasal dari pembiayaan berupa pinjaman daerah (Prasetya, 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 PP Nomor 58 Tahun 2005 APBD merupakan rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Ardhani, 2011).

Menurut Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 proses penyusunan anggaran melibatkan dua pihak yaitu eksekutif (Pemerintah Daerah) dan legislatif (DPRD) masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran, eksekutif sendiri berperan sebagai pelaksana operasionalisasi daerah yang berkewajiban membuat rancangan APBD, sedangkan legislatif bertugas mengesahkan rancangan APBD dalam proses ratifikasi anggaran.

Tiga komponen APBD yaitu pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Jika komponen ini dilakukan dengan baik maka akan memberikan dampak yang baik pula bagi perekonomian daerah. Belanja daerah dikelompokkan menjadi dua yaitu belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait dengan pelaksanaan program kegiatan dan belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara

langsung dengan pelaksanaan dan program seperti belanja modal (Sari, Putu dan Supadmi, 2017).

Belanja modal merupakan pengeluaran yang digunakan untuk pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang nilai manfaatnya lebih dari setahun. Pembentukan aset tersebut meliputi pengadaan tanah, alat-alat berat, alat-alat angkutan, alat-alat bengkel, alat-alat pengolahan dan pemeliharaan pertanian, peralatan dan perlengkapan kantor, komputer, alat rumah tangga, alat-alat studio, alat-alat komunikasi, alat-alat ukur, peralatan pemancar, alat-alat kedokteran dan kesehatan, alat-alat laboratorium, alat peraga/praktek sekolah, konstruksi jalan, jembatan, jaringan air, penerangan jalan, taman dan hutan kota, instalasi listrik dan telepon, pengelolaan sampah, bangunan, buku/kepuustakaan, barang seni, pengadaan hewan/ternak dan tanaman, pengadaan BLUD dan JKN serta persenjataan/ keamanan (www.bi.go.id).

Pembangunan ekonomi ditandai dengan meningkatnya produktivitas dan pendapatan perkapita penduduk sehingga terjadi perbaikan kesejahteraan. Kenyataan yang terjadi dalam pemerintah daerah saat ini adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi tidak selalu diikuti dengan belanja modal, hal tersebut dapat dilihat dari kecilnya jumlah belanja modal yang dianggarkan dengan total anggaran belanja daerah. Peningkatan alokasi belanja modal dalam bentuk aset tetap seperti infrastuktur, peralatan sangat penting untuk meningkatkan produktifitas perekonomian karena semakin tinggi belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian (Permana, 2013).

Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Pertumbuhan ekonomi mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan infrastruktur untuk mensejahterakan masyarakat dengan cara mengelola sumber daya yang dimiliki dengan mengalokasikan belanja modal secara optimal (Permana dan Rahardjo, 2013).

Dalam upaya pemerintah meningkatkan kemandirian daerah mereka dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dengan cara memberi proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor produktif di daerah dan melakukan usaha untuk mencari dan menggali potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah yang baru. Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik (Aditya, 2014).

Kemandirian dapat dicapai melalui pengoptimalan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari pajak daerah, retribusi dan pengelolaan kekayaan daerah. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diharapkan dapat meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik akan semakin baik tetapi kenyataannya selama ini adalah peningkatan Pendapatan Asli Daerah tidak diikuti dengan kenaikan anggaran belanja modal yang signifikan. Dalam rangka

pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pemerintah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar. Akan tetapi saat ini masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan upaya peningkatan penerimaan daerah. Pertama, tingginya tingkat kebutuhan daerah yang tidak seimbang dengan kapasitas fiskal yang dimiliki daerah, sehingga menimbulkan *fiscal gap*. Kedua, kualitas layanan publik yang masih memprihatinkan, ketiga, lemahnya infrastruktur prasarana dan sarana umum. Keempat, berkurangnya dana bantuan dari pusat (Dana Alokasi Umum dari pusat yang tidak mencukupi). Terakhir, sebelum diketahui potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang mendekati kondisi riil (Suprayitno, 2015).

Salah satu dana perimbangan dari pemerintah adalah Dana Alokasi Umum (DAU) pengalokasian DAU ini menekankan aspek pemerataan dan keteradilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan (UU No. 32 Tahun 2004). Dengan adanya transfer dari pemerintah pusat ini diharapkan pemerintah daerah mampu mengalokasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang didapatnya untuk membiayai belanja modal didaerahnya. Namun pada kenyataannya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah (Priambudi, 2017).

Dana transfer pemerintah pusat ke pemerintah daerah selain Dana Alokasi Umum (DAU) adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) yaitu dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan

tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (UU No. 32 Tahun 2004). Dana Alokasi Khusus (DAK) ini penggunaannya diatur oleh pemerintah pusat dan hanya digunakan untuk kegiatan pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, infrastruktur jalan dan jembatan, infrastuktur irigasi, infrastruktur air minum dan sanitasi, prasarana pemerintah daerah, lingkungan hidup, kehutanan, sarana prasarana pedesaan, perdagangan, pertanian serta perikanan dan kelautan (Priambudi, 2017).

Realisasi belanja modal di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2016 tercatat sebesar 2,71 triliun atau terserap 93,49 % dari total anggaran. Presentase ini meningkat dibandingkan dengan tahun 2015 hanya terserap sebesar 2,31 triliun atau 87,98 %. Peningkatan ini sejalan dengan upaya percepatan realisasi belanja infrastruktur yang dicanangkan oleh pemerintah Provinsi Jawa Tengah tahun 2015 (www.bi.go.id)

Berdasarkan pengamatan Laporan Realisasi APBD Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah selama tiga tahun terakhir yaitu tahun 2015-2017 diperoleh data belanja modal pada tabel berikut ini :

Tabel 1.1

Realisasi Belanja Modal di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2015-2017 (dalam rupiah)

Kabupaten/Kota	2015	2016	2017
Kab. Banjarnegara	329.811.474.920	487.535.630.129	562.843.385.558
Kab. Banyumas	362.744.753.623	400.832.864.576	472.485.470.290

Kab. Batang	193.435.878.499	223.872.059.440	163.667.905.285
Kab. Blora	326.177.548.362	434.953.823.988	420.864.556.022
Kab. Boyolali	310.174.365.196	373.915.606.382	420.149.743.344
Kab. Brebes	469.584.321.351	784.627.878.376	593.490.572.795
Kab. Cilacap	582.530.966.205	843.986.253.460	650.976.458.792
Kab. Demak	549.774.746.448	635.402.747.952	494.821.083.320
Kab. Grobogan	294.827.977.086	494.821.083.320	603.353.904.468
Kab. Jepara	330.419.498.662	397.078.618.167	404.345.727.549
Kab. Karanganyar	241.652.801.331	382.070.380.920	271.970.439.801
Kab. Kebumen	468.153.450.416	649.703.102.744	433.698.055.660
Kab. Kendal	282.090.070.438	329.821.433.534	321.438.759.709
Kab. Klaten	306.072.310.863	220.759.237.283	364.937.481.638
Kab. Kudus	451.330.309.179	678.205.766.264	500.780.772.427
Kab. Magelang	253.851.809.161	353.167.692.583	502.862.222.437
Kab. Pati	279.135.035.536	419.719.878.687	448.942.339.053
Kab. Pekalongan	190.291.494.232	237.938.808.969	336.815.993.533
Kab. Pemasang	267.766.979.163	246.080.497.261	336.088.968.940
Kab. Purbalingga	170.645.780.046	299.154.094.460	400.354.579.758
Kab. Purworejo	252.290.086.056	274.262.561.414	465.126.656.366
Kab. Rembang	51.980.727.019	345.545.721.301	353.770.714.067
Kab. Semarang	229.910.573.490	381.464.589.452	346.459.249.455
Kab. Sragen	324.140.892.998	325.396.924.022	349.519.743.025
Kab. Sukoharjo	265.948.514.720	327.611.459.445	250.940.426.244
Kab. Tegal	255.207.688.302	516.642.310.814	437.758.902.809
Kab. Temanggung	320.338.494.109	398.487.295.909	313.434.852.386
Kab. Wonogiri	311.990.827.171	404.553.582.240	503.215.278.501

Kab. Wonosobo	257.421.064.912	276.909.650.835	311.015.809.922
Kota Magelang	141.308.934.005	221.924.457.916	233.070.956.632
Kota Pekalongan	157.668.840.341	201.951.325.331	220.686.788.384
Kota Salatiga	107.149.176.492	267.294.856.864	217.847.988.544
Kota Semarang	726.139.722.089	1.026.716.904.816	1.275.359.088.966
Kota Surakarta	235.829.590.702	307.534.354.570	469.587.240.639
Kota Tegal	207.499.062.149	248.511.286.786	205.549.637.709

Sumber : LKPD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah

Apabila dilihat pada tabel 1.1 di atas realisasi belanja modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah selama tiga tahun terakhir sebagian besar mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, namun ada daerah yang masih memiliki realisasi belanja modal yang cukup rendah yaitu Kabupaten Rembang pada tahun 2015 hanya Rp. 51.980.727.019. Realisasi belanja modal yang masih rendah perlu di perhatikan oleh pemerintahnya agar bisa ditingkatkan dan dipertahankan supaya masyarakat semakin produktif sehingga bisa meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat dan daerahnya.

Beberapa penelitian telah mengkaji pengaruh pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap pengalokasian belanja modal. Dalam penelitian yang dilakukan Jaeni dan Greg (2016) dan Nofrizal, Akhsanul & Sigit (2017) menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap belanja modal. Namun berbeda dengan penelitian yang dilakukan Permana dan Shiddiq (2013) mengkaji tentang pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal

menunjukkan hasil bahwa pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal dan Arwati dan Novita (2013) menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

Penelitian yang dilakukan oleh Susanti dan Heru (2016), Jaeni dan Greg (2016) serta Widiasih dan Gayatri (2017) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap belanja modal dan penelitian dari Arwati dan Novita (2013) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja modal, penelitian Prasetya (2013) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian belanja modal.

Penelitian yang dilakukan oleh Susanti & Heru (2016) dan Priambudi (2017) menyatakan bahwa dana alokasi umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan Wandira (2013) menyatakan bahwa dana alokasi umum tidak berpengaruh negatif terhadap pengalokasian belanja modal dan penelitian Aditya & Maryono (2018) menyatakan bahwa dana alokasi umum berpengaruh negatif terhadap pengalokasian belanja modal.

Penelitian yang dilakukan Wandira (2013) bahwa dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap belanja modal. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan Jaeni dan Greg (2016) bahwa dana alokasi khusus tidak berpengaruh terhadap belanja modal dan penelitian Prasetya (2017)

menyatakan bahwa dana alokasi khusus tidak berpengaruh signifikan positif terhadap pengalokasian belanja modal.

Berdasarkan penelitian terdahulu masih ada beberapa perbedaan, maka peneliti ingin melakukan pengujian lebih lanjut mengenai Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal. Penelitian ini mengacu pada penelitian Nurzen dan Ikhsan (2016) tentang Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada objek penelitian dan variabel penelitiannya. Objek penelitian Nurzen dan Ikhsan (2016) penelitian dilakukan di Provinsi Jawa Timur sedangkan pada penelitian ini menggunakan objek penelitian di Provinsi Jawa Tengah. Variabel penelitian Nurzen dan Ikhsan (2016) tidak menggunakan variabel Dana Alokasi Khusus dalam penelitian ini peneliti menambahkan Dana Alokasi Khusus sebagai variabel independen.

Penelitian ini menggunakan variabel independen baru yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK) yang merupakan salah satu dana perimbangan yang akan saling mengisi dan melengkapi. Pelaksanaan DAK sendiri diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan peningkatan dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan masyarakat dengan umur ekonomis yang panjang. Dengan demikian hal tersebut berhubungan dengan belanja modal.

Penelitian ini menggunakan objek penelitian pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. dengan pertimbangan penulis karena Provinsi Jawa Tengah masih terdapat daerah yang masih rendah realisasi belanja modalnya sehingga perlu dilakukan penelitian.

B. Perumusan Masalah

1. Apakah Pertumbuhan Ekonomi Berpengaruh Positif Terhadap Belanja Modal ?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah Berpengaruh Positif Terhadap Belanja Modal ?
3. Apakah Dana Alokasi Umum Berpengaruh Positif Terhadap Belanja Modal ?
4. Apakah Dana Alokasi Khusus Berpengaruh Positif Terhadap Belanja Modal ?

C. Pembatasan Masalah

Dengan pertimbangan kepentingan peneliti, keterbatasan kemampuan dan waktu serta pemahaman peneliti, maka peneliti memberikan batasan penelitian. Adapun batasan masalah dalam penelitian ini, yaitu :

1. Penelitian ini hanya menggunakan empat variabel independen yang digunakan, yaitu Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli daerah, Dana

Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Sedangkan variabel dependennya adalah Belanja Modal.

2. Periode yang diambil dalam penelitian ini hanya dilakukan dalam tiga tahun yaitu 2015-2017 serta terbatasnya sampel penelitian yaitu hanya pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji pengaruh positif Pertumbuhan Ekonomi terhadap Belanja Modal
2. Untuk menguji pengaruh positif Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal
3. Untuk menguji pengaruh positif Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal
4. Untuk menguji pengaruh positif Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah Daerah

Sebagai bagian dari kontribusi kepada pemerintah daerah untuk dijadikan sebagai bahan acuan, petunjuk maupun masukan dan sebagai bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan sehingga dapat mengembangkan daerahnya.

2. Aspek Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini bisa dijadikan sebagai acuan untuk penelitian yang akan datang dan diharapkan peneliti bisa lebih mengembangkan variabelnya.

3. Bagi Akademisi

Memberikan sumbangan ilmu pengetahuan untuk menjadi bahan pembelajaran serta menjadi referensi tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

