

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Belanja Modal (BM) adalah belanja pemerintah yang manfaatnya lebih dari satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin lebih dari satu tahun seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi dan umum. Belanja modal dapat menunjang kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan pelayanan publik dalam membentuk karakter daerah yang mandiri (Mardiasmo, 2009 dalam Novianto 2015). Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, pemerintah pusat terus menghimbau pemerintah daerah (PEMDA) agar persentasi belanja modal terus ditingkatkan sebesar 30 persen. Namun masih banyak pemda yang kesulitan untuk mencapai target tersebut (Ditjen Keuangan Daerah Kemendagri 2013).

Menurut Kawedar (2011) dalam Abid (2018) Belanja Modal digunakan untuk pengeluaran yang digunakan dalam rangka pengadaan aset berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah. Nilai aset berwujud yang dianggarkan dalam belanja modal sebesar harga beli/bangun aset ditambah dengan seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset sampai aset tersebut digunakan. Kepala daerah menetapkan atas minimal kapitalisasi (*capitalization threshold*) sebagai dasar pembebanan belanja

modal (Abid, 2018). Menurut peraturan pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintahan, Pemerintah daerah mengalokasikan dan 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 pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif (Aprizay, 2014).

Peran belanja modal menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), belanja modal dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset atau aset lainnya yang manfaatnya lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset. Aset tetap yang dimiliki akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik. Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap (Kakasih, 2018). Komponen pendapatan pemerintah daerah meliputi Dana Perimbangan, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan lain lain pendapatan yang sah (Palupi, 2018).

Dana perimbangan merupakan penerimaan daerah yang bersifat

transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dana perimbangan dibagi menjadi dua, yakni yang bersifat umum (*blockgrant*) dan bersifat khusus (*specific grant*). Dana perimbangan *blockgrant* merupakan dana milik daerah yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah sesuai kebutuhan daerah. Artinya, pemerintah daerah dapat membuat diskresi (kebijakan sendiri) untuk pemanfaatan dana *blockgrant* tersebut. Sedangkan penggunaan dana *specific grant* sudah ditentukan oleh pemerintah atasan yang memberikan dana tersebut atau tidak boleh dimanfaatkan untuk mendanai kegiatan (*project*) lain selain yang sudah ditetapkan oleh pemberi dana (Abdulloh, 2014).

Berdasarkan Permendagri Nomor 59 tahun 2007 tentang perubahan atas Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Dana Perimbangan meliputi Dana Bagi Hasil Pajak, Dana Bagi Hasil Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Informasi tentang Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) disampaikan oleh pemerintah pusat sebelum pembahasan anggaran daerah dilakukan oleh eksekutif (kepala daerah) dan legislatif (DPRD). Kedua jenis dana perimbangan tersebut tidak mengalami perubahan selama tahun berjalan karena ditentukan dengan menggunakan formula atau pertimbangan tertentu. Namun, sebagian jenis dana perimbangan lain dapat mengalami perubahan angka karena adanya perbedaan asumsi pada saat penghitungan awal dengan yang riil terjadi kemudian (Abdulloh, 2014).

Selain itu faktor yang mempengaruhi Belanja Modal yaitu

Pendapatan Asli Daerah(PAD), Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan pemerintah daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki.

Pendapatan Asli Daerah bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mengoptimalkan potensi pendanaan daerah itu sendiri dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan atas desentralisasi. Pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanja modal harus benar benar sesuai dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan Pendapatan Asli Daerah yang diterima, besar kecilnya belanja modal akan ditentukan dari besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah. Sehingga apabila pemerintah daerah ingin meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat dengan jalan meningkatkan belanja modal, maka pemerintah daerah harus berusaha keras untuk menggali Pendapatan Asli Daerah yang sebesar besarnya (Adyatma, 2015).

Sementara itu pada pasal 79 UU No.22/1999 tentang Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah yaitu pendapatan yang diperoleh dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain lain pendapatan asli daerah yang sah.

Setiap daerah mempunyai kemampuan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan operasional di daerahnya masing masing, hal tersebut menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah. Untuk mengatasi

ketimpangan tersebut, pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan untuk masing - masing daerah. Berdasarkan Permendagri Nomor 59 tahun 2007 salah satu dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU). Dana Alokasi Umum merupakan dana yang berasal dari pemerintah pusat yang diambil dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dengan dana tersebut pemerintah daerah menggunakannya untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada publik (Nuarisa, 2013).

Pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Pertumbuhan ekonomi mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan ekonomi dengan mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan dengan masyarakat untuk menciptakan lapangan kerja yang baru yang akan mempengaruhi perkembangan ekonomi dalam daerah tersebut (Kuncoro, 2004, dalam Purwanto, 2015).

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Seluruh penerimaan dan pengeluaran daerah baik dalam bentuk uang, barang dan jasa pada tahun anggaran harus dianggarkan dalam APBD (Kawedar, 2008 dalam Aprizay, 2014). Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) merupakan dokumen penting dalam pengelolaan keuangan daerah di Indonesia. APBD harus ditetapkan dengan peraturan daerah sebelum tahun pelaksanaannya

dimulai. Oleh karena itu penyusunan rencana kerja yang akan dibiayai oleh APBD dilakukan setahun sebelum pelaksanaannya. Perubahan revisi terhadap anggaran yang sedang dilaksanakan pada tahun berjalan merupakan fenomena yang biasa dalam penganggaran dipemerintahan. Secara formal, penyusunan anggaran dan perubahannya diatur dalam perundang undangan terkait keuangan negara dan daerah (Abdulloh, 2014).

Seiring dengan perubahan kepemimpinan nasional dari Orde Baru menuju Orde Reformasi, pola hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat mengalami perubahan, dimana sebelum reformasi, sistem pemerintah yang dianut bersifat sentralistik, kemudian semenjak tahun 1999 berubah menjadi sistem disentralisasi atau yang lebih dikenal sebagai era otonomi daerah yang ditandai dengan Undang Undang No 22 tentang pemerintah daerah dan Undang undang No 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selanjutnya Undang undang tersebut diganti dan sempurnakan dengan Undang undang No 32 tahun 2004 mengatur mengenai kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat kesejahteraan rakyat, dan Undang Undang No33 tahun 2004 tentang Perimbangan Kuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Menurut Ditjen Keuangan Daerah Kemendagri, (2013) mayoritas

dana transfer yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah digunakan untuk mensejahterakan pegawai negeri sipil (PNS). Hal tersebut terlihat dari data yang diformulasi oleh *Institute for Development of Economic and Finance* (INDEF) yang dikutip oleh Ditjen Keuangan Daerah Kemendagri (2013) bahwa pada tahun 2013, rata-rata belanja pegawai pemerintah kabupaten/kota sebesar 49 persen, sedangkan rata-rata belanja modal hanya 25,3 persen. Hal tersebut mengindikasikan bahwa dana transfer daerah yang jumlahnya terus meningkat tidak dapat mendorong pertumbuhan ekonomi secara signifikan karena habis untuk belanja pegawai.

Tapi sejak era otonomi daerah yang saat ini diberlakukan sesuai dengan peraturan Ditjen Keuangan Daerah Kemendagri yang baru yaitu tahun 2016, semakin banyak kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, termasuk mencakup pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar.

Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mampu meningkatkan sumber-sumber pendapatan asli daerahnya. Pemerintah daerah harus berusaha untuk lebih mandiri dengan cara memikirkan solusi atas permasalahan keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Alternatif yang bisa dilakukan dengan mengoptimalkan peran serta masyarakat untuk mengembangkan industri kreatif yang masih memiliki pangsa pasar menjanjikan karena belum banyak yang bergerak di bidang ini. Pemerintah

daerah juga memaksimalkan lahan yang dimiliki untuk dikembangkan sebagai sentra industri baru dengan didukung kemudahan birokrasi agar investor tertarik menanamkan modalnya di daerah tersebut. Pada dasarnya otonomi daerah yang sedang dijalankan adalah untuk kebaikan pemerintah daerah agar dapat fokus mengelola apa yang tersedia di daerahnya secara optimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga kesejahteraan masyarakat daerah tersebut bisa meningkat.

Penelitian tentang pengaruh dana perimbangan terhadap belanja modal salah satunya yang dilakukan oleh Aprizay (2014). Dalam penelitiannya Aprizay menyatakan bahwa dana perimbangan tidak berpengaruh positif terhadap belanja modal. Berbeda dengan Aprizay, Novianto (2015) dan Pratiwi (2018) menyatakan dalam penelitiannya bahwa dana perimbangan berpengaruh positif terhadap belanja modal.

Aprizay (2014) juga meneliti tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah. Dan dalam penelitiannya lagi lagi Aprizay menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh positif terhadap belanja modal. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Abid (2018) di provinsi jawa tengah dan juga aditya (2018) yang meneliti di provinsi sulawesi, dalam penelitian keduanya sepakat bahwa PAD mempunyai pengaruh positif terhadap belanja modal.

Mawarni (2013) dalam penelitiannya tentang Dana Alokasi Umum (DAU) menyebutkan bahwa DAU memiliki pengaruh negatif terhadap belanja modal. Hampir sama dengan penelitian yang dilakukan oleh Ayem

(2018) yang menyatakan bahwa DAU tidak berpengaruh terhadap belanja modal, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Priambudi (2017) yang menyatakan dalam penelitiannya bahwa DAU berpengaruh positif secara signifikan terhadap belanja modal.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Sularno (2013) menyatakan dalam penelitiannya bahwa Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh positif terhadap belanja modal, senada dengan Sularno (2013) Ayem (2018) juga menyatakan dalam penelitiannya bahwa pertumbuhan ekonomi daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal. Sebaliknya penelitian yang dilakukan oleh Rumefi (2018) di dalam penelitiannya menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh positif terhadap belanja modal.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Purwanto (2015) dan Abid Dkk (2018). Variabel yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan variabel-variabel yang ada pada penelitian yang dilakukan oleh Purwanto (2015) dan Abid Dkk (2018). Variabel-variabel yang digunakan diantaranya adalah Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU), ada beberapa perbedaan dalam penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu beda variabel independen yang mempengaruhi variabel dependen, di sini peneliti menambahkan variabel independen lain yaitu Dana Perimbangan.

Alasan pemilihan dana perimbangan sebagai variabel tambahan pada penelitian ini adalah karena dana perimbangan dalam era otonomi dan desentralisasi fiskal ini dana transfer dari pemerintah cenderung

mengalami penurunan, karena kemandirian pemerintah daerah dalam memenuhi mengatasi keuangan yang ada dengan mengoptimalkan pendapatan pendapatan yang bersumber dari daerah masing masing. Selain itu juga waktu dan tempat penelitian berbeda dengan peneltian yang terdahulu. Pemeliti, menggunakan periode penelitian tahun 2018, sebagai perbandingan yang relevan untuk menyusun data dalam skripsi di setiap kabupaten/kota di Jawa Tengah. Motivasi penelitian ini adalah untuk mengkonfirmasi penelitian terdahulu dan mengetahui apakah Dana Perimbangan berpengaruh positif terhadap belanja modal.

Oleh karena itu, dari uraian latar belakang diatas penelitian ini berjudul **“PENGARUH DANA PERIMBANGAN, PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD), DANA ALOKASI UMUM (DAU), DAN PERTUMBUHAN EKONOMI TERHADAP BELANJA MODAL.”**

### **B. Pembatasan Masalah**

Untuk membatasi permasalahan dalam Penelitian ini, peneliti hanya meneliti empat variabel independen dari sekian banyak variabel lain yang dapat mempengaruhi variabel dependen dalam penelitian ini.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah yang dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah Dana perimbangan berpengaruh positif terhadap belanja modal daerah

2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap belanja modal daerah
3. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap belanja modal daerah
4. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh positif terhadap belanja modal daerah.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah diketahui dalam perumusan masalah, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah sebagai berikut :

1. Untuk membuktikan secara empiris bahwa Dana Perimbangan berpengaruh positif terhadap Belanja Modal Daerah
2. Untuk membuktikan secara empiris bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Belanja Modal Daerah
3. Untuk membuktikan secara empiris bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap Belanja Modal Daerah
4. Untuk membuktikan secara empiris Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh positif terhadap Belanja Modal Daerah.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang dituliskan, maka diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik diantaranya :

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan menambah wawasan ilmu pengetahuan

tentang anggaran belanja modal daerah.

## 2. Bagi Masyarakat

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran ketransparansian pemerintah daerah ataupun pusat dalam mengelola anggaran pemerintahannya, sehingga masyarakat lebih mengetahui tentang dana dana apa saja yang sudah dikeluarkan atau dialokasikan oleh pemerintah daerah maupun pusat.

