

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Perubahan arah pemerintahan dari sentralisasi menjadi terdesentralisasi menjadikan pemerintah harus peka untuk memberikan pelayanan kepada publik secara baik. Keberadaan desentralisasi dalam tujuan ekonomi akan menciptakan kesejahteraan dengan tersedianya pelayanan publik yang lebih merata dan mengurangi jarak antara penyedia layanan publik dengan masyarakat lokal (Kusnandar dan Dodik Siswantoro, 2012:1). Arah perubahan desentralisasi tersebut juga didukung dengan adanya otonomi yang berlaku di daerah. Otonomi sendiri merupakan suatu hak yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan pemerintahan sendiri berdasarkan kebijakan yang berlaku seperti halnya yang tertuang dalam peraturan perundangan. Pemberlakuan otonomi pada daerah saat ini telah diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 di Indonesia. Berdasarkan sumber yang berasal dari UU 32/2004 terjadi pemisahan fungsi antara legislatif dengan eksekutif. Berdasarkan fungsi tersebut antara Pemerintah Daerah (Eksekutif) dengan DPRD (Legislatif) terjadi hubungan keagenan.

Anggaran pada daerah dijadikan sebuah pedoman untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bagian dari anggaran juga terlihat dari adanya rencana kegiatan berupa perencanaan pendapatan dan belanja. Selanjutnya Pemerintah Daerah bersama-sama dengan lembaga legislatif akan mendahulukan penentuan Kebijakan Umum dalam APBD, Prioritas serta Plafon Anggaran

Sementara yang dijadikan petunjuk aturan dalam penentuan alokasi sumber daya APBD. Penentuan anggaran tersebut akan mempermudah Pemerintah Daerah untuk memaksimalkan anggaran yang telah dianggarkan dalam wujud realisasi anggaran. APBD sendiri berisi seluruh anggaran baik dalam bentuk penerimaan maupun pengeluaran Pemerintah yang berwujud uang, barang, maupun jasa pada tahun yang dianggarkan.

Kusnandar dan Dodik Siswanto (2012) menyatakan bahwa keberadaan Pemda dan DPRD bersama-sama untuk membahas serta menyetujui pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan rencanakan keuangan tahunan Pemda. Keterkaitan antara Pemda dan DPRD yang memiliki hubungan keagenan akan membentuk Peraturan Daerah yang di dalamnya terdapat pihak eksekutif sebagai pembuat rancangan APBD dan pihak legislatif yang menjadi penetap peraturan tersebut. Peraturan Daerah itulah yang nantinya akan membantu Pemerintah Daerah dalam mewujudkan kebijakannya baik untuk sarana dan prasarana lainnya, serta sebagai bentuk kebijakan pemerintah yang lain untuk menjalin kedekatan dengan masyarakat di bidang pelayanan, yang tentunya dari pihak masyarakat juga dapat melakukan peninjauan penggunaan sejumlah dana dalam APBD agar memunculkan motivasi untuk menjadi lebih baik dari daerah lain.

Prinsip Desentralisasi Fiskal yang mengacu pada pasal 2 UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah berisi:

1. Desentralisasi fiskal menjadi konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam sistem keuangan negara,

yang artinya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menimbulkan pengaturan yang saling terikat karena adanya pelimpahan kekuasaan tersebut.

2. Pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintah daerah dalam desentralisasi didasarkan pada perhatian atas stabilitas perekonomian nasional dan keseimbangan fiskal antara pusat dengan daerah dan antar daerah.
3. Perimbangan keuangan negara antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan atas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Asas desentralisasi sendiri masuk dalam asas otonomi menurut UU No. 22 Tahun 1999 yang berarti bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan sendiri untuk mengatur rumah tangganya. Berdasarkan kebijakan yang diatur oleh UU no. 32/2004 pasal 155 yang mengatur mengenai Keuangan Daerah, hubungan yang terjadi antara pembagian wewenang dan desentralisasi fiskal yaitu: (a) penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berasal dari APBD; (b) penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah berasal dari APBN; dan (c) administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan antara kewenangan daerah dan kewenangan pemerintah daerah dilakukan secara terpisah. Tentunya dengan hal yang demikian seharusnya pemerintah daerah mampu untuk meningkatkan kebijakan publik diberbagai sektor terutama pada pelayanan. Sebab dengan

adanya peningkatan pelayanan, pemerintah bisa menarik para investor agar mampu menginvestasikan kepada daerah untuk mewujudkan peningkatan di daerahnya. Namun, tentunya ada pertimbangan lain saat investor sudah menanamkan investasi ke daerah. Daerah juga harus mengimbangnya dengan kesiapan pemberian alokasi yang besar pada belanja terutama pada belanja modal, karena dengan belanja modal akan menambah aset tetap daerah yang masa pemakaiannya lebih dari satu tahun berjalan. Jika nantinya desentralisasi yang ada akan memunculkan kewenangan yang besar, tapi lain halnya pada tingkat kesiapan fiskal yang berbeda akan memunculkan persoalan baru.

Pemerintah Daerah selain diberi kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri, sekaligus mendapatkan masalah pengalihan pembiayaan. Menurut Kusnandar dan Dodik Siswanto (2012:2) bahwa Sumber pembiayaan yang dibutuhkan oleh Pemerintah Daerah adalah Pendapatan Asli yang berasal dari Daerah (PAD) yang komponennya terdiri dari penerimaan pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Hal tersebut juga didukung oleh Nurul Hidayah dan Hari Setiyawati (2014:2) yang berpendapat bahwa dalam mewujudkan kemandirian yang ada di daerah perlu adanya upaya yang disediakan oleh Pemda dalam mengoptimalkan potensi penerimaan yang salah satunya melalui PAD. Hal tersebut telah jelas diungkapkan bahwa untuk memiliki kemandirian daerah perlu adanya pemasukan atau pendapatan yang mencukupi guna memenuhi kebutuhan yang ada di daerah. Adanya kemampuan daerah untuk menambah potensi pendapatan akan membuat perubahan pada alokasi belanja yang nantinya akan

dialihkan untuk pembangunan berbagai fasilitas modal. Pemerintah memerlukan investor-investor untuk mendapatkan investasi yang sesuai dalam menjembatani aktivitas peningkatan perekonomian tersebut.

Kesenjangan yang terjadi antara tingkat layanan dengan harapan konsumen dapat diperbaiki dengan perbaikan manajemen kualitas jasa, hal tersebut menjadi indikasi adanya peningkatan kualitas pada pelayanan publik. Karenanya daerah harus mampu menyediakan pelayanan yang baik kepada masyarakat atau publik, sebab publik memegang kendali yang penting saat ini dalam pemerintahan yang menganut paham demokrasi. Adanya pemenuhan harapan konsumen dengan melengkapi sarana dan prasarana diharapkan mampu untuk mengatasi masalah pelayanan yang terjadi dimasyarakat melalui belanja modal. Agar pengalokasian belanja modal jelas digunakan untuk pelayanan publik, maka perlu juga mengetahui apa saja variabel yang mempengaruhi adanya pengalokasian belanja modal tersebut seperti pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Luas Wilayah.

Pemberian keleluasaan untuk pemerintah daerah dalam membuat anggaran belanja sendiri dan membuat kebijakan yang mempengaruhi daerah merupakan pengaruh dari adanya otonomi daerah yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Selain itu keberadaan pertumbuhan ekonomi juga menjadi tujuan penting antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan (2015), menyatakan bahwa melalui hubungan mekanisme yang baik akan menciptakan kemudahan dalam pelaksanaan pembangunan di daerah, sehingga akan berimbas

pada kondisi perekonomian yang lebih baik. Statement tersebut juga erat kaitannya dengan tingkat pertumbuhan ekonomi saat ini, bila suatu daerah mampu menciptakan suatu mekanisme yang baik maka kelangsungan pembangunan juga akan baik, jika sudah demikian bisa dikatakan bahwa dengan adanya pembangunan yang baik, maka suatu daerah diharapkan mampu memiliki tingkat pertumbuhan yang baik juga. Pembangunan yang baik terutama di bidang ekonomi sekarang bisa dilihat dengan adanya peningkatan produktivitas dan pendapatan per kapita penduduk sehingga tingkat kesejahteraan pun membaik. Menurut Andri Widiyanto, Yeni Priatna Sari, dan Hetika (2016,2) menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi suatu daerah ditunjukan oleh laju PDRB (Produk Domestik Regional Bruto), dan laju pertumbuhan tersebut sangat beragam tergantung dari karakteristik sektor yang ada di kabupaten/kota tersebut.

Sesuai UU No. 32 tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan Pemda yang berasal dari pajak, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, serta lain-lain pendapatan daerah yang sah dari daerah itu sendiri. PAD juga diartikan sebagai simbol kemandirian daerah, karena dari PAD tersebut anggaran akan dikelola oleh Pemerintah Daerah guna menghasilkan penerimaan yang optimal. Sehingga dengan hal tersebut apabila PAD meningkat maka diharapkan investasi belanja modal pun juga meningkat, dan akan berdampak pula pada kualitas pelayanan publik yang disediakan.

Penentuan kebijakan pada suatu daerah agar mampu menjalankan kewenangannya masih dibantu oleh dana perimbangan dari pemerintah pusat. Dana perimbangan tersebut merupakan dana yang bersumber dari pendapatan

APBN yang pengalokasiannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah guna membiayai keperluan daerahnya dalam kegiatan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Macam-macam dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil. Adanya dana perimbangan yang dibantu oleh pemerintah pusat diharapkan mampu menggali potensi yang ada di daerah dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Ketimpangan fiskal antar daerah bisa saja terjadi karena perbedaan kebutuhan atau kemampuan dalam membiayai operasional daerah. Karena hal itu pemerintah pusat menjembatani ketimpangan fiskal tersebut melalui dana perimbangan yang salah satunya Dana Alokasi Umum (DAU). Dana Alokasi Umum menjadi dana yang diberikan oleh pemerintah pusat sebagai tujuan dari adanya pemerataan keuangan antar daerah, serta digunakan sebagai pembiayaan pengeluaran Pemda pada saat desentralisasi, yang dialokasikan dari APBN. Keberadaan DAU dari Pemerintah Pusat akan membantu daerah dalam memaksimalkan dana yang ada, agar bisa memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat/ publik. Adanya DAU akan ditambahkan dengan Pendapatan Asli Daerah, kemudian dana tersebut akan dibelanjakan untuk kebutuhan operasional dan belanja modal, semakin tinggi penerimaan DAU akan membuat jumlah pendapatan daerah meningkat dan belanja modal pun akan meningkat, dan DAU yang rendah akan mengurangi jumlah pendapatan daerah dan menurunkan belanja modal pada umumnya.

Kebutuhan akan sarana dan prasarana disesuaikan pada anggaran belanja modal daerah. Menurut penjelasan UU No. 33 Tahun 2004 bahwa luas wilayah

menjadi salah satu variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana. Hal tersebut bisa dinyatakan bahwa daerah yang memiliki wilayah yang luas akan membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih dibanding dengan daerah yang tidak cukup luas sehingga terjangkau tidaknya suatu pelayanan publik bisa dilihat dari luas tidaknya suatu daerah dalam menerapkan kebijakannya.

Anggaran belanja modal yang tercantum dalam APBD, saat ini telah dialokasikan untuk menambah aset tetap. Hal tersebut terlihat dari adanya kebutuhan akan sarana dan prasarana dalam menyediakan fasilitas yang memadai sebagai bentuk pelayanan publik. Agar terjadi keefektifan dalam mengalokasikan dana tersebut, pemerintah harus mampu mengatur komposisi belanja agar tidak terjadi ketimpangan yang membuat belanja rutin lebih banyak, sebab alokasi dana yang terlalu banyak untuk belanja rutin akan membuat dana menjadi kurang produktif. Ainun Jariyah (2014) menyatakan bahwa program pelayanan publik seharusnya digunakan pada saat pemerintah lebih banyak asupan dana, hal tersebut menyiratkan bahwa alokasi belanja Pemda penting untuk kebutuhan publik yang bermacam-macam. Pendapat tersebut juga didukung oleh Andri Widiyanto, Yeni Priatna Sari, dan Hetika (2016) yang menyatakan Pemerintah daerah dituntut untuk lebih meningkatkan kinerja dan dapat memberikan layanan yang baik dan maksimal kepada masyarakat. Pendapat keduanya memiliki maksud seberapa penting alokasi belanja untuk kepentingan publik.

Penelitian yang dilakukan oleh Ainun Jariyah (2014) menghasilkan bahwa keberadaan pertumbuhan ekonomi, PAD, dan luas wilayah tidak dapat memberi

pengaruh pada belanja modal, sedangkan variabel dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja modal. Namun hasil observasi tersebut bertolak belakang dengan hasil observasi yang dilakukan oleh I G A Wertianti (2013) bahwa variabel pertumbuhan ekonomi, dan PAD memiliki pengaruh terhadap belanja modal. Sedangkan untuk luas wilayah hasil yang positif dan mempengaruhi, terdapat pada penelitian Kusnandar dan Dodik Siswantoro (2012). Tetapi pada pengujian variabel DAU yang dilakukan oleh Kusnandar dan Dodik Siswantoro justru berkebalikan dari penelitian Ainun Jariyah sebelumnya, yang menyatakan secara parsial tidak mempengaruhi alokasi belanja modal, dan pernyataan tersebut didukung oleh penelitian Anjar Guritno dan Leny Suzan (2014) yang menyatakan secara parsial DAU berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap belanja modal.

Adanya kesenjangan hasil penelitian yang berbeda menjadikan penelitian ini menarik untuk diteliti kembali. Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Pungky Ardhani (2011) dan Kusnandar, Dodik Siswantoro (2012). Variabel yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan kombinasi diantara dua penelitian. Variabel yang digunakan Pungky Ardhani (2011) ialah pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU, dan DAK, yang menemukan 66,6% dipengaruhi oleh variabel independen lain. Sedangkan Kusnandar, Dodik Siswantoro (2012) menggunakan variabel DAU, PAD, SiLPA, serta luas wilayah yang menyatakan bahwa persentase 37,8% penelitian yang dilakukan bisa dipengaruhi oleh variabel lain yang tidak masuk dalam model.

Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian Pungky Ardhani (2011) dengan judul Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal adalah dengan mengganti variabel DAK menjadi Luas Wilayah. Karena itu penelitian ini menggunakan variabel pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU, dan luas wilayah yang berharap mampu mempengaruhi alokasi belanja modal dan menutup kesenjangan yang terjadi pada penelitian sebelumnya. Harapannya dengan adanya variabel luas wilayah, dapat mempengaruhi pengalokasian anggaran belanja modal. Sebab dengan diketahui luas tidaknya suatu daerah dapat juga mempengaruhi bentuk pelayanan publik. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis mengambil judul penelitian ini: "Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dan Luas Wilayah Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal."

## **1.2 Rumusan Masalah**

Pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan luas wilayah diharapkan bisa mempengaruhi alokasi anggaran pada belanja modal. Adanya pertumbuhan ekonomi diharapkan menjadikan kelangsungan pembangunan yang baik, PAD bisa menjadi simbol kemandirian daerah, dan DAU bisa menjadi dana perimbangan yang membantu PAD mewujudkan desentralisasi tersebut. Sedangkan luas wilayah diharapkan bisa menunjukkan ada tidaknya pengaruh pada suatu daerah dengan jangkauan alokasi anggaran Pemda. Berdasarkan hal tersebut maka rumusan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap pengalokasian anggaran belanja modal ?
2. Bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah terhadap pengalokasian anggaran belanja modal ?
3. Bagaimana pengaruh dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal ?
4. Bagaimana pengaruh luas wilayah terhadap pengalokasian anggaran belanja modal ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini berkaitan dengan adanya perumusan masalah yang diambil dari latar belakang yang ada, sehingga berdasarkan pada perumusan masalah di atas maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui adanya pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
2. Untuk mengetahui adanya pengaruh pendapatan asli daerah terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
3. Untuk mengetahui adanya pengaruh dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
4. Untuk mengetahui adanya pengaruh luas wilayah terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang akan diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Akademisi

Meningkatkan pemahaman terhadap masalah mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan luas wilayah terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, dan sebagai sumber informasi, bahan rujukan, atau referensi untuk memungkinkan dilakukan penelitian topik – topik yang berkaitan baik yang bersifat lanjutan, melengkapi, atau menyempurnakan.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Memberikan informasi dalam pengalokasian anggaran belanja modal melalui pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan luas wilayah agar dapat dijadikan bahan pertimbangan serta acuan untuk dapat lebih memaksimalkan daerahnya sendiri.

3. Bagi Masyarakat

Sebagai bentuk informasi dengan adanya pengalokasian anggaran belanja modal melalui pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan luas wilayah bisa dijadikan gambaran pada susunan anggaran pemerintahan sehingga mampu memberi dukungan untuk pemerintah daerah agar senantiasa dapat mengoptimalkan kesejahteraan publik di daerahnya.