

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Dewasa ini, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah telah menjadikan semakin majunya pembangunan daerah-daerah di Indonesia. Konsekuensi dari kebijakan otonomi tersebut dapat menumbuhkan harapan bagi pemerintah daerah untuk dapat mengelola semua potensi sumber daya yang dimiliki daerah secara mandiri (Gerungan *et al*, 2015). Desentralisasi pemerintahan yang diberikan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah ini menimbulkan beberapa masalah yang sulit dalam bidang keuangan publik salah satunya karena pemerintah daerah harus mempunyai pendapatan untuk membiayai pengeluarannya sendiri. Untuk melaksanakan fungsi dan tujuan pemerintah di atas tentu saja salah satu caranya adalah dengan melaksanakan pengelolaan keuangan yang baik (Talluta *et al*, 2018).

Berdasarkan UU No 32 tahun 2004 menyatakan bahwa daerah diberi kekuasaan yang sangat luas untuk mengatur keuangan daerahnya sendiri. Akibatnya jika pengelolaan APBD buruk maka akan mampu menghambat kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan pembangunan daerah dan kesejahteraan rakyat. Persoalan yang muncul adalah saat Pemda dihadapkan pada jumlah anggaran belanja daerah yang kecil tetap harus menanggung jumlah kebutuhan atau tanggungan yang cukup besar. Sementara pada saat bersamaan Pemda kurang memiliki kreatifitas alam mengelola APBD (Sudrajat & Purniawati, 2017).

Otonomi daerah memberikan kewenangan pada pemerintah daerah (pemda) untuk mengelola berbagai sumber daya yang dimiliki. Dalam hal ini pemda hendaknya meningkatkan pembangunan infrastruktur guna mendorong perkembangan ekonominya (Maria, 2018).

Untuk dapat membangun infrastruktur yang memadai, pemerintah daerah harus dapat membelanjakan dananya sehingga dapat dijadikan modal bagi tahap pembangunan selanjutnya. Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi (Aditia & Dirgantari, 2017). Belanja modal yang tinggi dapat menjadi indikator bahwa daerah tersebut sedang memperbaiki infrastrukturnya (Maria, 2018). Peran Belanja modal bagi Pemerintah Daerah amat penting untuk kemajuan daerah tersebut, dengan belanja modal yang ada mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan mampu membuat iklim investasi menjadi baik yang pada akhirnya mampu menambah Pendapatan Asli Daerah tersebut. Daerah diharapkan menjadi mandiri dan mampu memenuhi kebutuhan anggaran di daerah tersebut (Rahmadewi, 2018).

Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya yang dimiliki untuk belanja-belanja daerah dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum di dalam anggaran daerah. Hal tersebut mengakibatkan pembangunan senantiasa harus mengacu pada perencanaan yang dijabarkan dalam pola dasar pembangunan, arah kebijakan umum dan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). (Sujarweni, 2015 dalam Aditia & Dirgantari, 2017).

Berdasarkan hal tersebut di atas, peneliti menduga terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Faktor pertama yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Aditia & Dirgantari, 2017). Pendapatan asli daerah hanya merupakan salah satu komponen sumber penerimaan keuangan negara disamping penerimaan lainnya berupa dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah juga sisa anggaran tahun sebelumnya dapat ditambahkan sebagai sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah (Tolu *et al*, 2016). Semakin tinggi kemampuan daerah dalam mendapatkan dan menggali Pendapatan Asli Daerahnya, maka semakin tinggi pengeluaran daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya yang selaras dengan keinginan, keperluan dan pembangunan (Mahmudi, 2010: 18 dalam Jurniawan & Suryantini, 2018)

Penelitian Jurniawan & Suryantini (2018), Aditia & Dirgantari (2017), Rahmadewi (2018), Ernayani (2017), dan Talluta *et al.*, (2018) menyimpulkan jika Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif signifikan terhadap belanja Modal. Sedangkan penelitian Hermawan *et al*, (2016) menyimpulkan jika Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif tidak signifikan terhadap Belanja Modal. Penelitian (Sudrajat & Purniawati, 2017) menyimpulkan jika Pendapatan Asli Daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap Belanja Modal. Namun, penelitian Tolu *et al.*, (2016), Maria (2018), dan Prasetya (2017) menyimpulkan

jika Pendapatan Asli Daerah berpengaruh negatif tidak signifikan terhadap Belanja Modal.

Faktor kedua yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (Aditia & Dirgantari, 2017). Tujuan dari adanya DAK adalah untuk meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana fisik daerah sesuai prioritas nasional serta mengurangi kesenjangan laju pertumbuhan antar daerah dan pelayanan antar bidang. Hal tersebut menjadikan DAK sangat berperan penting dalam dinamika pembangunan sarana dan prasarana pelayanan dasar di daerah karena sesuai dengan prinsip desentralisasi tanggung jawab dan akuntabilitas bagi penyediaan pelayanan dasar masyarakat telah dialihkan kepada pemerintah daerah (Ikhlas 2011 dalam Prasetya, 2017).

Penelitian Jurniawan & Suryantini (2018), Aditia & Dirgantari (2017), dan Rahmadewi (2018) menyimpulkan jika Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif signifikan terhadap belanja Modal. Sedangkan penelitian Hermawan *et al.*, (2016) menyimpulkan jika Dana Alokasi Khusus berpengaruh negatif signifikan terhadap belanja Modal. Penelitian Sudrajat & Purniawati (2017) menyimpulkan jika Dana Alokasi Khusus berpengaruh negatif tidak signifikan terhadap belanja Modal. Namun, penelitian Tolu *et al.*, (2016), Prasetya (2017), Ernayani, (2017), dan Talluta *et al.*, (2018) menyimpulkan jika Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif tidak signifikan terhadap belanja Modal.

Faktor ketiga yaitu Dana Alokasi Umum (DAU). DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBD yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk menandai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Aditia & Dirgantari, 2017). Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah dengan mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Alokasi Dana Alokasi Umum bagi daerah yang potensi fiskalnya besar namun kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi Dana Alokasi Umum yang relatif kecil. Sebaliknya daerah yang memiliki potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi Dana Alokasi Umum relatif besar (Tolu *et al.*, 2016).

Penelitian Jurniawan & Suryantini (2018), Hermawan *et al.*, (2016), Tolu *et al.*, (2016), Ernayani (2017), serta Sudrajat & Purniawati (2017) menyimpulkan jika Dana Alokasi Umum berpengaruh positif signifikan terhadap belanja Modal. Sedangkan penelitian Aditia & Dirgantari (2017) menyimpulkan jika Dana Alokasi Umum berpengaruh positif tidak signifikan terhadap Belanja Modal. Penelitian Rahmadewi (2018) dan Talluta *et al.*, (2018) menyimpulkan jika Dana Alokasi Umum berpengaruh negatif signifikan terhadap Belanja Modal. Namun, penelitian Prasetya (2017) menyimpulkan jika Dana Alokasi Umum berpengaruh negatif tidak signifikan terhadap Belanja Modal.

Faktor keempat yaitu Dana Bagi Hasil (DBH). Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka

pelaksanaan desentralisasi (Maria, 2018). DBH merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah yang bukan berasal dari PAD selain DAU dan DAK. Pola bagi hasil penerimaan tersebut dilakukan dengan persentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil. Penerimaan DBH pajak bersumber dari : Pajak Penghasilan Pasal 21 (PPh 21), Pajak Penghasilan Pasal 25 (PPh 25), Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh WPOPDN). Sedangkan penerimaan DBH SDA bersumber dari: Kehutanan, Pertambangan Umum, Perikanan, Pertambangan Minyak Bumi, Pertambangan Gas Bumi, Pertambangan Panas Bumi (Wahyuni dan Adi, 2009 dalam Prasetya, 2017).

Penelitian Prasetya (2017), Ernayani (2017), dan Sudrajat & Purniawati (2017) menyimpulkan jika Dana Bagi Hasil berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal. Sedangkan penelitian Rahmadewi (2018) dan Talluta *et al.*, (2018) menyimpulkan jika Dana Bagi Hasil berpengaruh positif tidak signifikan terhadap belanja modal.

Fenomena yang terjadi terkait dengan belanja modal yaitu Kementerian Keuangan (Kemkeu) melaporkan, realisasi belanja modal sepanjang periode 2014-2019 rata-rata tumbuh 4,1% per tahun. Dibandingkan jenis belanja kementerian dan lembaga lainnya, pertumbuhan belanja modal merupakan yang terendah. Laporan ini menuai tanggapan dari dewan pemimpin dan anggota Badan Anggaran DPR RI dalam Rapat Panja Belanja Pemerintah Pusat RAPBN 2020, Pasalnya, pertumbuhan belanja modal dalam lima tahun terakhir telah

menimbulkan ketimpangan dengan pertumbuhan jenis belanja lain. Misalnya, belanja modal tumbuh rata-rata 14,3% per tahun dalam periode 2014-2019. Belanja pegawai tumbuh rata-rata 9,5% per tahun untuk periode yang sama. Sementara itu, pengeluaran belanja untuk bantuan sosial tumbuh 1,9% per tahun untuk periode 2014-2019, namun pada untuk periode 2016-2019 tumbuh rata-rata 27%. Belanja modal sendiri hanya tumbuh rata-rata 4,1% per tahun. Anggaran belanja modal tahun 2019 dipatok sebesar Rp 189,3 triliun. Tragisnya belanja modal tumbuh 4,%. Artinya, lebih besar belanja barang dari pada belanja modal. Pemerintah pusat mengharapkan belanja modal untuk tahun 2020 dapat meningkat hingga 10% dengan cara mengurangi pengeluaran belanja barang (Olivia, 2019).

Berdasarkan paparan di atas menjadikan peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian kembali dengan mereplikasi riset Jurniawan & Suryantini (2018). Tujuan penelitian ini adalah untuk membuktikan secara empiris pengaruh PAD, DAK, DAU, dan DBH terhadap Belanja Modal. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu adanya penambahan variabel DBH. Penggunaan variabel DBH pada penelitian ini dikarenakan DBH merupakan bagian dari dana perimbangan yang diberikan oleh pusat dan menjadi komponen penyusun dalam Laporan Realisasi Anggaran yang harus dicantumkan dan dipertanggungjawabkan keberadaannya oleh pemerintah daerah sesuai dengan PP No.71 Tahun 2010.

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti mengajukan judul penelitian **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi**

**Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal (Studi Empiris pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015-2017)”**

**1.2. Rumusan Masalah**

Berdasar pada paparan tersebut, rumusan masalah yang dapat diajukan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal?
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal?
3. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal?
4. Bagaimana pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal?

**1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal.
2. Untuk membuktikan secara empiris Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal
3. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal.
4. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi :

1. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini lebih menambah ilmu dan dapat mengaplikasikan ilmu yang dikaji ini dalam dunia kerja khususnya.

2. Bagi pemerintah daerah

Penelitian ini diharapkan mampu dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam proses pengambilan keputusan belanja modal di provinsi Jawa Tengah sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang lebih baik bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

3. Bagi akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menambah riset terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal dikarenakan pada penelitian terdahulu masih menunjukkan hasil yang berbeda-beda serta memberikan referensi dalam penelitian-penelitian selanjutnya.