

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kebijakan tentang otonomi daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang dikukuhkan dengan Undang-undang (UU) telah membawa konsekuensi tersendiri bagi daerah untuk bisa melaksanakan pembangunan disegala bidang, dengan harapan dilaksanakan secara mandiri oleh daerah. Kebijakan tersebut dicanangkan oleh Pemerintah melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang direvisi dengan UU Nomor 31 Tahun 2004 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang direvisi dengan UU Nomor 33 Tahun 2004.

Pentingnya mengamati berapa proporsi gaji PNS dalam belanja pegawai adalah karena selama ini banyak pihak yang menyoroti dan mengkritisi mengenai jumlah belanja pegawai yang dinilai terlalu besar dalam APBD. Banyak pihak menyampaikan bahwa hal ini mengakibatkan berkurangnya alokasi untuk belanja modal ,yang dipandang lebih mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pemenuhan pelayanan publik kepada masyarakat. Melihat adanya kondisi belanja modal dalam APBD di pemerintah provinsi Indonesia kurang diperhatikan ,pemerintah daerah seharusnya dapat mengalokasikan APBDnya untuk belanja modal dan tidak habis digunakan untuk belanja pegawai dan belanja rutin .

Otonomi daerah adalah program pemerintah untuk pembangunan yang berkelanjutan dan meminimalkan kesenjangan antara daerah yang satu dengan

daerah yang lainnya, di dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah menjelaskan otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan.

Program peningkatan kesejahteraan masyarakat ditandai dengan kualitas pelayanan aparat pemerintah kepada masyarakat, tersedianya layanan umum dan layanan sosial yang cukup dan berkualitas, perbaikan dan penyediaan kebutuhan masyarakat di bidang pendidikan dan kesehatan, penambahan perbaikan di bidang infrastruktur, bangunan, peralatan dan harta tetap lainnya. Daerah yang dikatakan mandiri adalah daerah yang dapat membiayai kebutuhan semua belanja modalnya dengan menggunakan dana dari Pendapatan Asli Daerah tanpa harus meminjam dan tergantung dari bantuan pemerintah pusat.

Pada dasarnya setiap daerah mempunyai kemampuan yang berbeda-beda dalam mendanai kegiatan operasional didaerahnya masing-masing, hal tersebut menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah. Dalam pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana ALokasi Khusus dan dana Bagi Hasil untuk membiayai kebutuhan belanja modal daerah.

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari periode akuntansi. Belanja modal dipergunakan untuk belanja modal tanah, belanja modal peralatan

dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal (jalan, irigasi dan jaringan), belanja modal lainnya, dan belanja modal badan layanan umum (BLU).

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pembiayaan bagi pemerintah daerah dalam menciptakan infrastruktur daerah. Pendapatan Asli Daerah didapatkan dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain – lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Untuk itu, dalam masa desentralisasi seperti ini, pemerintah daerah dituntut untuk bisa mengembangkan dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya masing-masing dengan memaksimalkan sumber daya yang dimiliki supaya bisa membiayai segala kegiatan penciptaan infrastruktur atau sarana prasarana daerah melalui alokasi belanja modal pada APBD.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Wandira (2013) hasil penelitian menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak terdapat pengaruh yang signifikan terhadap belanja modal. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Meianto, dkk (2014) hasil penelitian menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal. Maka sebaiknya pemerintah lebih meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dengan cara lebih mengoptimalkan dalam memanfaatkan kekayaan dan potensi sumber daya alam yang ada di daerah dan nantinya akan kembali pada Peningkatan jumlah Pendapatan Asli Daerah Setiap tahunnya. Temuan ini dapat mengindikasikan bahwa besarnya Pendapatan Asli Daerah menjadi salah satu faktor penentu dalam menentukan belanja modal.

Selain Pendapatan Asli Daerah yang menjadi faktor penentu dalam menentukan belanja modal tersebut ada faktor penentu lainnya lagi yang dapat menentukan belanja modal yaitu Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (PP No.55/2005). Dana perimbangan keuangan merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang kurangnya 26% yang kemudian disalurkan kepada provinsi sebesar 10% dan kabupaten atau kota sebesar 90% dari total Dana Alokasi Umum. Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersifat "*Block Grant*" yang artinya ketika dana tersebut diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah bebas untuk menggunakan dan mengalokasikan dana ini sesuai prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Wandira (2013) hasil penelitian menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum terdapat pengaruh yang signifikan negatif terhadap belanja modal. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Meianto,dkk (2014) hasil penelitian menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap Belanja Modal. Melihat adanya fenomena yang berbeda dari pengaruh Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal. Ada faktor Dana Perimbangan lain yang dapat menentukan belanja modal yakni Dana Alokasi Khusus.

Dana Alokasi Khusus adalah salah satu dana perimbangan yang merupakan dana bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan prioritas nasional (PP No. 55 Tahun 2005). Pembiayaan kebutuhan khusus memerlukan dana pendamping dari penerimaan umum APBD sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) sebagai komitmen dan tanggung jawab daerah dalam pembiayaan program-program yang merupakan kebutuhan khusus tersebut. DAK dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan masyarakat seperti pelayanan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur masyarakat dalam rangka mendorong percepatan pembangunan daerah dan pencapaian sasaran prioritas nasional.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Wandira (2013) hasil penelitian menunjukkan bahwa Dana Alokasi Khusus terdapat pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Modal. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Meianto,dkk (2014) hasil penelitian menunjukkan bahwa Dana Alokasi Khusus tidak berpengaruh secara positif dan tidak signifikan terhadap Belanja Modal. Dari kedua dana perimbangan yang berasal dari pendapatan APBN tersebut juga terdapat satu dana yang bersumber dari APBN yang dapat menentukan belanja modal yaitu Dana Bagi Hasil .

Dana Bagi Hasil merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah yang berdasarkan angka presentase untuk menandai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU No.33 Tahun 2004, Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan

Pemerintah Daerah ). Dana Bagi Hasil yang ditransfer pada pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terdiri dari 2 jenis yaitu Dana Bagi Hasil pajak dan Dana Bagi Hasil bukan pajak / sumber daya alam. Secara teoritis Pemerintah daerah akan mampu menetapkan belanja modal yang semakin besar jika anggaran Dana Bagi Hasil semakin kecil.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Wandira (2013) hasil penelitian menunjukkan bahwa Dana Bagi Hasil terdapat pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Modal. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Setiawan (2015) hasil penelitian menunjukkan bahwa Dana Bagi Hasil tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal, kemudian masih terdapat variabel yang dapat mempengaruhi pengalokasian belanja modal yakni Pertumbuhan Ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi itu sendiri merupakan perubahan jangka panjang secara perlahan dan mantap yang terjadi melalui kenaikan tabungan dan penduduk. Sedangkan menurut (Indarti dan Sugiato, 2012) Pertumbuhan ekonomi didefinisikan sebagai peningkatan dalam kemampuan dari suatu perekonomian dalam memproduksi barang-barang dan jasa-jasa. Pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan kenaikan output perkapita, disini ada dua sisi yang perlu diperhatikan yaitu sisi output totalnya (GDP) dan sisi jumlah penduduknya. Pertumbuhan ekonomi merupakan dasar untuk pembangunan berkelanjutan. Pemerintah dapat memperbaiki kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dengan memprioritaskan: perbaikan infrastruktur; peningkatan pendidikan; pelayanan kesehatan; membangun fasilitas yang dapat mendorong investasi baik asing maupun lokal; menyediakan perumahan dengan biaya rendah;

melakukan restorasi lingkungan serta penguatan di sektor pertanian (Rizani, dkk, 2011).

Penelitian yang dilakukan Jariyah (2014) hasil penelitian menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi secara parsial tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Setiawan (2015) hasil penelitian menunjukkan bahwa Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal.

Berdasarkan penelitian tersebut terdapat ketidakkonsistenan hasil penelitian sehingga layak untuk diteliti kembali, penelitian ini mengkombinasi dari penelitian Wandira (2013) Meianto, dkk (2014), Setiawan (2015), dan Jariyah (2014), pada penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yaitu berada di Provinsi Jawa Tengah dan variabel yang digunakan yaitu Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, dan Pertumbuhan Ekonomi. Sehingga penelitian ini diberi judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, dan Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, dapat diklasifikasikan bahwa masalah dalam pokok penelitian ini seberapa besar faktor-faktor yang mempengaruhi pengalokasian belanja modal pada pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah yaitu dengan mengambil permasalahan:

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/kota di Jawa Tengah?
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/kota di Jawa Tengah?
3. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/kota di Jawa Tengah?
4. Bagaimana pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/kota di Jawa Tengah?
5. Bagaimana pengaruh Pertumbuhan Ekonomi terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/kota di Jawa Tengah?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Bedasarkan identifikasi masalah diatas, maka ditetapkan tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Pengalokasian belanja modal.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Pengalokasian belanja modal.
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Pengalokasian belanja modal.
4. Untuk menguji secara empiris pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Pengalokasian belanja modal.

5. Untuk menguji secara empiris pengaruh Pertumbuhan Ekonomi terhadap Pengalokasian belanja modal.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk:

1. Aspek Teoritis : Penelitian ini dapat memperluas wawasan berfikir khususnya yang berhubungan dengan belanja modal. Dalam hal ini peneliti dapat terlibat langsung dalam praktek pengalokasian belanja modal dan mengetahui dampak dari penerapan perencanaan anggaran belanja modal terhadap kebutuhan dan manfaat dari pengadaan belanja modal tersebut.
2. Aspek Praktis : Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi dalam pengembangan penelitian yang terkait dengan pengalokasian belanja modal. Dan penelitian ini dapat membantu pemerintah dalam memonitoring dan mengevaluasi kinerja serta pertimbangan yang digunakan khususnya yang berkaitan dengan pengalokasian anggaran belanja modal.