

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk didalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset (Febdwi dan Eka, 2018). Otonomi daerah merupakan suatu langkah awal menuju pembangunan ekonomi nasional yang lebih berdaya tumbuh tinggi dengan memberikan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat daerah (Siswanto, 2008).

Semenjak diberlakukan otonomi daerah pada tahun 1999, berimplikasi pada terjadinya desentralisasi fiskal, pemerintah daerah kini memiliki kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, dan melaksanakan kebijakan serta program pembangunan yang bisa disesuaikan dengan kebutuhan daerah setempat. Oleh karena itu salah satu kunci yang harus diperhatikan dalam desentralisasi adalah pemerintah daerah harus lebih responsif terhadap kebutuhan penduduknya sehingga berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang pada akhirnya dapat mengurangi kemiskinan di daerah (Jolianis, 2016). Dalam penyelenggaraan pemerintahan, APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) menjadi panduan dalam melaksanakan aktivitas pemerintahan, serta memuat pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah

yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

Permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam organisasi sektor publik adalah mengenai pengalokasian anggaran. Pengalokasian anggaran merupakan jumlah alokasi dana yang di pakai untuk masing-masing program kegiatan. Dengan sumber daya yang terbatas, Pemerintah Daerah harus bisa mengalokasikan penerimaan yang diperoleh untuk belanja daerah yang bersifat produktif (Belanja Modal). Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum (Kawedar dkk, 2008). Kebijakan pengalokasian belanja modal terkait dengan sumber dana untuk membiayai belanja modal diatur dalam Permendagri No.13/2006 Pasal 53 menjelaskan bahwa ada beberapa penerimaan daerah yang dapat mendukung belanja daerah seperti belanja modal, yaitu pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah.

Pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam mengelola penerimaan daerah yang ditujukan untuk proses restrukturasi pembangunan daerah, perubahan anggaran belanja terutama belanja modal (*capital expenditure*) dipandang penting karena berkaitan dengan keberlanjutan pembangunan dan penyediaan fasilitas publik (Forrester, 1992). Meningkatkan belanja modal merupakan salah satu cara untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu daerah, melauai belanja modal pemerintah daerah membangun fasilitas-fasilitas

publik dan meningkatkan kualitas pelayanan terhadap publik. Adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi ternyata tidak selalu diikuti dengan peningkatan belanja modal dan adanya peningkatan pendapatan asli daerah juga tidak diikuti dengan kenaikan belanja modal yang signifikan hal ini disebabkan karena pendapatan asli daerah tersebut banyak tersedot digunakan untuk membiayai belanja lainnya.

**Tabel 1.1**  
**Belanja Modal Tahun 2015-2018**

Jenis Belanja	2015	2016	2017	2018
Belanja Barang dan Jasa	105,96%	93,38%	105,97%	99,11%
Belanja Pegawai	102,77%	96,08%	98,21%	100,44%
Belanja Bantuan Sosial	131,90%	107,42%	151,85%	109,39%
Belanja Modal	107,68%	88,02%	95,47%	91,09%

Sumber : Laporan APBD 2015-2018

Tabel diatas menunjukkan bahwa persentase belanja modal mengalami penurunan yang menojol dibandingkan dengan belanja lainnya, karena selama ini Pemerintah daerah (Pemda) lebih banyak menggunakan pendapatan daerah untuk keperluan belanja operasi daripada belanja modal. Belanja Operasi merupakan belanja Pemerintah Daerah yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja bunga, belanja subsidi, dan belanja hibah. Jika dilihat dari segi manfaat, pengalokasian anggaran ke sektor belanja modal sangat bermanfaat dan produktif dalam memberikan pelayanan kepada publik. Penyebab realisasi belanja modal cenderung lebih lambat yaitu pertama, belanja modal umumnya dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur - infrastruktur besar. Kedua, peningkatan kapasitas belanja modal umumnya terbatas pada kementerian-

kementrian dan lembaga tertentu yang memiliki tugas pokok dan fungsi pembangunan.

Proses penyusunan anggaran sering kali menjadi isu penting untuk dijadikan sorotan masyarakat. Pengaruh pengeluaran pemerintah pada investasi swasta telah lama menjadi isu penting dalam perdebatan kebijakan fiskal (Wang, 2005). Pada sisi pendapatan, dengan membandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan total pendapatan dapat dilihat dari tingkat kemandirian suatu daerah, dimana semakin tinggi nilainya maka semakin tinggi tingkat kemandirian keuangan daerahnya. Dengan tingginya tingkat kemandirian suatu daerah, pemerintah daerah bebas mengalokasikan dana untuk pembangunan daerah lewat belanja modal. Dari segi pengeluaran bisa dilihat dari kecondongan pola belanja daerah, apakah suatu daerah cenderung mengalokasikan dananya untuk belanja yang terkait dengan upaya peningkatan ekonomi, seperti belanja modal, atau untuk belanja yang sifatnya untuk pendanaan aparatur, seperti belanja pegawai.

Belanja modal digunakan untuk membiayai berbagai macam bidang antara lain yaitu bidang administrasi umum pemerintah, bidang kelautan dan ketahanan pangan, bidang perindustrian, bidang ketenagakerjaan, bidang kesehatan, bidang pendidikan, bidang sosial, bidang pekerjaan umum, bidang perhubungan, bidang kepariwisataan, dan lain-lain. Setiap daerah memiliki pendapatan daerah yang berbeda-beda, sehingga untuk mengurangi ketimpangan antar daerah, pemerintah pusat mentransfer dana yang disebut dana perimbangan. Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Undang-Undang No. 9 Tahun

2015 tentang Pemerintah Daerah mengatakan bahwa pendapatan daerah adalah semua hak yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan terdiri atas pajak daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli yang sah sedangkan dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal (UU Nomor 33 Tahun 2004). Penerapan *desentralisasi fiskal* di Indonesia yang diwujudkan dalam bentuk penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola sendiri urusan pemerintahan menjadi kewenangannya, termasuk pengelolaan keuangan daerah (Abdullah dan Nazry, 2014). Pembangunan fisik dapat dilaksanakan jika perencanaannya dimasukkan ke dalam APBD pada pos belanja, khususnya belanja modal. Alokasi modal dibentuk melalui proses penyusunan anggaran. Tentunya dalam pengalokasian belanja modal sebagai pendukung proses pembangunan, peran proses sangatlah signifikan. Penggunaan pendekatan penganggaran berbasis kinerja tentunya akan semakin berpengaruh dalam penetapan tujuan dan outcome hingga akhirnya diwujudkan kedalam angka-angka pada pos belanja modal APBN (Annisa, 2010).

Usulan kegiatan yang akan dibiayai dengan anggaran seharusnya didasarkan pada permasalahan dan kebutuhan masyarakat yang teridentifikasi

ketika legislatif turun ke lapangan melakukan penyaringan aspirasi masyarakat (Halim dan Syukriy, 2006). Upaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, Pemerintah diharuskan mengalokasikan dalam bentuk anggaran belanja modal di APBN guna menambah aset tetap. UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 10 menyatakan 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-daerah dari Pemerintah Pusat. Dana Perimbangan itu sendiri antara lain yang biasanya digunakan penulis sebagai variabel adalah Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Umum (DAU) karena sesuai dengan permasalahan yang terjadi saat ini dan fenomena yang diangkat pada penelitian ini, yaitu kurangnya perhatian dari sebagian besar provinsi untuk mendorong pertumbuhan ekonominya, sebab proporsi belanja modal yang dianggarkan masih rendah.

Pertumbuhan ekonomi mengukur prestasi dari perkembangan suatu perekonomian. Pengukuran akan kemajuan sebuah perekonomian memerlukan alat ukur yang tepat, berupa alat pengukur pertumbuhan ekonomi antara lain yaitu Produk Domestik Bruto (PDB) atau ditingkat regional disebut dengan Produk Domestik Bruto (PDRB) yaitu jumlah barang atau jasa yang dihasilkan oleh suatu perekonomian dalam jangka waktu satu tahun dan dinyatakan dalam harga pasar (Supartoyo dan Tatu, 2013:6). Pertumbuhan ekonomi yang tinggi mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan daerah yang direalisasikan dalam bentuk pengadaan fasilitas, infrastruktur dan sarana prasarana yang ditujukan untuk kepentingan publik. Hal ini sejalan dengan pendapat Stine (1994)

yang menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Tujuan keseluruhan dari pemerintah dalam ekonomi berpusat pada tiga fungsi penting yaitu alokasi, distribusi dan stabilitas ekonomi (Fatai, 2015). Agar pemerintah daerah mampu menyediakan pelayanan publik yang memadai, disinilah diperlukan alokasi belanja modal yang lebih tinggi. Belanja modal adalah belanja pemerintah daerah yang mempunyai pengaruh penting terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah dan akan memiliki daya ungkit dalam menggerakkan roda perekonomian daerah (Kuncoro, 2004).

Pemerintah Daerah diharapkan harus mampu mengelola keuangannya sendiri melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif (Pemerintah Daerah) dan legislatif (DPRD) tentang kebijakan umum APBD dan Prioritas Anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan kebijakan umum APBD dan Prioritas Anggaran yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Haryanto dkk, 2007).

Peraturan Perintah No. 71 Tahun 2010 dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah No. 2 menyebutkan bahwa belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan dan aset tak berwujud. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah

Daerah, yang berlaku pada setiap daerah di wilayah Republik Indonesia menjadikan pemerintah daerah memiliki pelimpahan kewenangan dengan cakupan luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri serta meminimalisir campur tangan pemerintah pusat. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005 memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam Belanja Modal dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan dan kemampuan daerah.

Belanja modal dipengaruhi oleh berbagai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi belanja modal, yaitu PAD, DAU, Luas wilayah dan SiLPA. Penelitian tentang belanja modal sudah banyak dilakukan namun hasilnya tidak konsisten dibuktikan berdasarkan pernyataan diatas, maka dilakukan penelitian kembali. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Febdwi dan Eka (2018).

Faktor pertama yang dapat mempengaruhi belanja modal adalah pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Sri dan Dessy, 2018). Pemerintah daerah yang ingin meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat dengan jalan meningkatkan belanja modal, maka harus berusaha keras untuk menggali pendapatan asli daerah yang sebesar-besarnya (Adyatama dan Okraviani, 2015). Penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan pendapatan asli daerah dilakukan oleh Sandra (2018) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal. Hal tersebut berbeda dengan yang diteliti oleh Febdwi dan Eka (2018)

yang menyatakan bahwa pendapatan asli daerah tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Faktor kedua yang mempengaruhi belanja modal adalah dana alokasi umum. Dana alokasi umum merupakan dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (PP No.55 tahun 2005). Peranan dana alokasi umum terletak pada kemampuan untuk menciptakan pemerataan berdasarkan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah. Penelitian tentang pengaruh dana alokasi umum yang dilakukan oleh Widiasih dan Gayatri (2017) menyatakan bahwa dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap belanja modal. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Rahmi (2017) yang menyatakan bahwa dana alokasi umum memiliki pengaruh negatif terhadap belanja modal.

Perbedaan penelitian ini dengan yang sebelumnya adalah penambahan variabel independen yang semula pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum dengan tambahan luas wilayah dan sisa lebih pembiayaan anggaran. Alasan menambah variabel independen luas wilayah dikarenakan merupakan salah satu variabel yang mencerminkan kebutuhan atas sarana dan prasarana yang didasarkan dari anggaran belanja modal. Alasan kedua menambah variabel independen sisa lebih pembiayaan anggaran merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi belanja modal karena sisa anggaran tahun sebelumnya bisa mengakumulasi saldo untuk anggaran tahun berikutnya. Perbedaan lain dari penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Febdwi dan Eka (2018)

adalah perubahan jumlah periode penelitian yang semula 2013-2015 menjadi 2015-2018 dengan menambah jumlah periode dari 3 tahun menjadi 4 tahun. Penelitiannya sebelumnya dilakukan di Provinsi Riau sedangkan pada penelitian ini dilakukan di Provinsi Jawa Tengah.

Faktor ketiga yang mempengaruhi belanja modal yaitu luas wilayah. Luas wilayah merupakan salah satu yang mencerminkan kebutuhan akan penyediaan sarana dan prasarana daerah sesuai dengan penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004. Dikaitkan dengan pemekaran daerah maka luas wilayah kemungkinan erat kaitannya dengan penganggaran belanja modal, semakin luas daerah yang perlu dibangun maka semakin besar belanja modal yang harus dianggarkan. Penelitian tentang pengaruh luas wilayah yang dilakukan oleh Rahmi (2017) yang menyatakan bahwa luas wilayah memiliki pengaruh yang positif terhadap belanja modal. Sedangkan yang diteliti oleh Junaedy (2015) menyatakan bahwa luas wilayah tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Faktor keempat yang mempengaruhi belanja modal yaitu sisa lebih pembiayaan yang merupakan selisih lebih/kurang antara realisasi pendapatan LRA dan belanja, serta penerimaan dan pengeluaran pembiayaan dalam APBN selama satu periode pelaporan. Sisa anggaran yang terjadi pada akhir periode dapat digunakan sebagai sumber pembiayaan maupun belanja untuk tahun anggaran berikutnya (Mahmudi, 2010). Sebagian besar sisa lebih pembiayaan anggaran disumbangkan ke belanja langsung berupa belanja modal yang secara langsung menyentuh kebutuhan masyarakat (Laksmi dan Hadi, 2013). Penelitian tentang sisa lebih pembiayaan anggaran terhadap belanja modal yang telah

dilakukan oleh Sandra (2018) menyatakan bahwa sisa lebih pembiayaan anggaran berpengaruh positif terhadap belanja modal, sedangkan yang diteliti oleh Junaedy (2015) menyatakan bahwa sisa lebih pembiayaan anggaran tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dilakukan penelitian lebih lanjut dengan judul : “ **Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Luas Wilayah dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Terhadap Belanja Modal (Studi Empiri Pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015-2018)** “.

## **1.2 Ruang Lingkup**

Agar memudahkan pembahasan dalam penelitian ini dan tidak menyimpang dari masalah yang diteliti, maka ruang lingkup pokok pembahasan dalam permasalahan sebagai berikut :

1. Penelitian ini menggunakan variabel pendapatan asli daerah ( $X_1$ ), dana alokasi umum ( $X_2$ ), luas wilayah ( $X_3$ ) dan sisa lebih pembiayaan ( $X_4$ ) yaitu sebagai variabel independen serta menggunakan belanja modal ( $Y$ ) yang sebagai variabel dependen.
2. Objek dalam penelitian ini ada pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.
3. Periode penelitian selama empat tahun terakhir dari tahun 2015-2018..

## **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan fenomena yang berhubungan dengan belanja modal yang terdapat pada latar belakang diatas, permasalahan yang berkaitan dengan menurunnya belanja modal pada kabupaten/kota di provinsi tertentu di tahun

2015-2018. Ada beberapa faktor penyebab terjadinya hal tersebut, yaitu realisasi belanja modal yang dibandingkan dengan jenis belanja lainnya. Berikut beberapa faktor antara lain : pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, luas wilayah dan sisa lebih pembiayaan anggaran. Rumusan masalah yang disampaikan pada penelitian ini adalah mengenai pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, luas wilayah dan sisa lebih pembiayaan anggaran terhadap belanja modal.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan penelitian yang sebelumnya yang dilakukan oleh Febdwi dan Eka (2018) mengenai tentang pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, luas wilayah dan sisa lebih pembiayaan anggaran terhadap belanja modal. Penelitian ini didasari dengan adanya teori keagenan yang menyatakan hubungan kontak antara dua pihak yaitu prinsipal atau agen. Kenyataannya, terkait dengan wewenang yang diberikan prinsipal kepada agen dapat mendatangkan konflik dikarenakan perbedaan tujuan dengan kepentingan masing-masing. Hal ini bisa saja terjadi karena perbedaan informasi dari kedua belah pihak. Untuk mengurangi masalah tersebut maka laporan realisasi bisa dipublikasikan secara tepat waktu.

#### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan bisa memberi manfaat bagi :

1. Bagi Pemerintah Daerah penelitian diharapkan dapat memberikan evaluasi serta masukan yang dapat berguna bagi Pemerintah Pusat maupun Daerah mengenai kebijakan dimasa yang akan datang.

2. Bagi peneliti diharapkan dapat menambah wawasan serta pengetahuan terkait dengan masalah-masalah laporan realisasi dan belanja modal.
3. Bagi peneliti selanjutnya diharapkan akan menambah bahan referensi atau acuan untuk melakukan pengujian tentang Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Luas Wilayah, Sisa Lebih Pembiayaan terhadap Belanja Modal atau penelitian yang sejenis dengan objek yang berbeda.

