

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Otonomi daerah telah menjadi kebijakan sejak reformasi dan keterbukaan, dengan diundangkannya undang-undang. Resolusi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sendiri diubah dengan Nomor 32 Tahun 2004. Kemudian terjadi pergeseran pembangunan ekonomi dari sentralisasi ke desentralisasi. Sistem sentralistik yang dianut oleh pemerintahan rezim baru dianggap tidak mampu mensejahterakan masyarakat, sehingga menuntut daerah memiliki kekuatan yang lebih besar untuk berkembang. Tujuan ekonomi yang dicapai oleh pemerintah daerah sendiri adalah untuk mencapai kesejahteraan dengan memberikan pelayanan publik yang lebih merata dan mengurangi jarak antara penyelenggara pelayanan publik dengan masyarakat setempat (Kusnandar *et al.*, 2010).

Keberhasilan suatu daerah dalam menegakkan pemerintahannya sendiri akan berdampak positif bagi perekonomian. Pemerintah daerah dapat mengoptimalkan proses pemerintah daerahnya sendiri dengan mengalokasikan belanja daerah untuk meningkatkan pelayanan sektor publik. Hal ini dapat meningkatkan minat investor di daerah tersebut sekaligus meningkatkan layanan sektor publik. Pemerintah daerah perlu meningkatkan investasi pada aset tetap seperti gedung dan infrastruktur untuk meningkatkan tingkat pelayanan publik. Peningkatan belanja modal diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik, dan peningkatan aset tetap atau lainnya merupakan aspek utama dari penyediaan

layanan publik (*Bppk.kemenkeu.go.id., n.d.*).

Belanja modal menurut Dewi dan Suryati (2015) digunakan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah yaitu peralatan, bangunan, infrastruktur, serta harta tetap lainnya. Secara teoritis terdapat tiga cara untuk memperoleh aset tetap yaitu dengan membangun sendiri, menukarkan dengan aset tetap lain dan membeli. Namun, biasanya cara yang dilakukan dalam pemerintah adalah dengan cara membeli. Proses pembelian ini dilakukan umumnya melalui sebuah proses lelang yang cukup rumit.

Tabel 1.1

Realisasi Belanja Operasi dan Belanja Modal tahun 2017-2021

Jenis Belanja	2017	2018	2019	2020	2021
Belanja Operasi	95,61%	92,84%	94,74%	95,92%	95,54%
Belanja Modal	91,22%	88,51%	88,21%	94,28%	90,33%

Sumber : Laporan APBD 2017-2021

Aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal yang merupakan prasyarat daerah. Untuk menambah aset tetap, pemerintah daerah dapat mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD. Alokasi belanja modal tersebut didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun fasilitas publik. Biasanya setiap tahun diadakan pengadaan aset tetap oleh pemerintah daerah sesuai dengan prioritas anggaran dan pelayanan publik yang dapat memberikan dampak jangka panjang secara finansial (Mentayani dan Rusmanto, 2013).

Tabel 1.1 diatas menunjukkan bahwa persentase realisasi belanja operasi pada tahun 2017-2021 lebih besar daripada belanja modal terutama pada tahun

2019 dimana realisasi belanja operasi 94,74% sedangkan realisasi belanja modal hanya sebesar 88,21%. Hal ini menunjukkan bahwa realisasi belanja modal belum maksimal. Selain itu, realisasi belanja modal mengalami penurunan yang menonjol dibandingkan dengan belanja lainnya, dapat dilihat dari realisasi belanja modal pada tahun 2018 dan 2019 hanya mencapai 88,51% dan 88,21%. 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, dan belanja subsidi. 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-kementerian dan lembaga tertentu yang memiliki tugas pokok dan fungsi pembangunan.

Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi belanja modal. Faktor pertama adalah Pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah merupakan hasil pungutan daerah, pajak daerah, dan kekayaan daerah tersendiri atau badan usaha milik daerah dan PAD lainnya yang sah. Peningkatan PAD menunjukkan bahwa daerah menjadi lebih mandiri dan mencapai tujuan pembangunan daerah. Namun kenyataannya, sebagian besar daerah masih mengandalkan dana transfer pusat, dan hanya sedikit daerah yang memiliki kemandirian yang cukup untuk membiayai kepentingan daerahnya sendiri. Peningkatan PAD yang substansial

diharapkan dapat mendorong akuntabilitas yang lebih besar, meningkatkan pembiayaan daerah, dan mengurangi ketergantungan daerah pada transfer dari pusat (Setiyani *et al.*, 2015). Hasil penelitian dari Asih (2021) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh secara positif terhadap Belanja Modal. Namun penelitian dari Sepriadi (2021) bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh negatif terhadap belanja modal.

Faktor yang kedua adalah dana perimbangan. Dana perimbangan merupakan dana penerimaan daerah dari dana transfer pemerintah pusat yang muncul secara lokal dalam bentuk belanja (Adyatma dan Oktaviani 2015). Dana perimbangan meliputi dana bagi hasil, dana distribusi umum, dana distribusi khusus, dana otonomi khusus dan dana penyesuaian. Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang diterima pemerintah pusat dari APBN dialokasikan ke daerah untuk pemerataan kemampuan fiskal antar daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Juniawan *et al.*, 2018). Sedangkan Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN dan diperuntukkan bagi daerah tertentu untuk membantu pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah (Dayat *et al.*, 2018). Sedangkan menurut Pasal 11 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana bagi hasil daerah yang meliputi pajak dan sumber daya alam. Hasil penelitian dari Asih (2021) menunjukkan bahwa Dana Perimbangan berpengaruh secara positif terhadap belanja modal. Namun penelitian dari Adiputra (2017) bahwa Dana Perimbangan berpengaruh negatif terhadap belanja modal.

Faktor yang ketiga adalah belanja pegawai. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/lembaga, Belanja Pegawai adalah Pengeluaran kompensasi berupa uang atau barang yang ditentukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, diberikan kepada pegawai negeri dan pegawai negeri sipil yang belum menjadi pegawai negeri sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilakukan, kecuali untuk pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal. Meliputi biaya upah dan tunjangan, makan, lembur, gratifikasi dan liburan, dan sifat pekerjaan yang dilakukan (tunjangan istri/suami, tunjangan anak, tunjangan jabatan/tunjangan jabatan, tunjangan kompensasi kerja, tunjangan peningkatan pendapatan, tunjangan beras, Penghasilan Tunjangan Pajak, Tunjangan Layanan Daerah Teencil dan Tunjangan Umum) dalam mata uang dan barang. Hasil penelitian dari Putri (2014) bahwa Belanja Pegawai berpengaruh positif terhadap belanja modal. Sedangkan hasil penelitian dari (Ayu Prastiwi & Yuli Chomsatu, 2016) bahwa belanja pegawai berpengaruh negatif terhadap belanja modal.

Faktor yang keempat adalah luas wilayah, Luas wilayah sendiri secara administratif merupakan dihitung dan didaftarkan sebagai sistem pengelolaan kekayaan daerah. Area ini dapat dikelola dengan warna batas sistem dan digunakan sebagai aspek fungsional. Ukuran area dihitung dalam kilometer (km). Temuan Simanjatak (2019) menunjukkan bahwa ukuran wilayah memiliki dampak positif pada belanja modal. sedangkan hasil penelitian berasal dari Sepriadi (2021) bahwa Luas Wilayah berpengaruh negatif terhadap belanja modal.

Faktor yang kelima adalah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, Sisa Lebih pembiayaan Anggaran (SiLPA) adalah selisih lebih antara realisasi penerimaan dan pengeluaran dengan penerimaan dan pembiayaan APBD dalam suatu periode anggaran. SiLPA meliputi penerimaan kelebihan PAD, penerimaan kelebihan dana perimbangan, penerimaan kelebihan wilayah hukum lainnya, penerimaan kelebihan pembiayaan, tabungan, kewajiban kepada pihak ketiga yang terutang pada akhir tahun, dan sisa dana untuk kegiatan selanjutnya. Hasil penelitian dari Indriyani (2018) bahwa Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Namun hasil penelitian dari Sepriadi (2021) bahwa Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh negatif terhadap belanja modal.

Belanja modal merupakan salah satu bentuk pembelanjaan daerah. Penelitian tentang belanja modal daerah telah banyak dilakukan sebelumnya namun menunjukkan hasil yang tidak konsisten sehingga hal ini menjadi motivasi untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Agustian, dkk (2020). Penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian sebelumnya, yaitu terletak pada penambahan variabel independennya. Perbedaan yang pertama terletak pada penambahan variabel dimana penelitian yang dilakukan oleh Agustian, dkk (2020) terdapat satu variabel independen yaitu Pengaruh pendapatan asli daerah. Sementara, pada penelitian ini menambahkan variabel independennya adalah dana perimbangan, belanja pegawai, luas wilayah, dan sisa lebih pembiayaan anggaran (SiLPA).

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu terletak pada penambahan variabel, objek penelitian dan tahun penelitian. Alasan penambahan variabel dana perimbangan untuk mengetahui pencapaian tujuan pemerintahan daerah sendiri dalam meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, serta apakah dana perimbangan tersebut dapat menutupi kekurangan belanja modal (Adyatma dan Oktaviani, 2015), sedangkan penambahan variabel belanja pegawai yaitu ingin membandingkan dan memastikan apakah belanja pegawai terlalu tinggi atau rendah terhadap belanja modal (Prastiwi, 2016). Penambahan variabel luas wilayah dikarenakan ingin menunjukkan apakah signifikan atau tidak luas wilayah, karena alokasi belanja modal pemerintah tidak hanya bergantung pada ukuran wilayah pemerintah, tetapi juga pada skala poin-poin utama (Putra, 2017). Penambahan variabel sisa lebih pembiayaan anggaran (SiLPA) yaitu karena untuk membandingkan antara variabel satu dengan variabel yang lainnya dan semakin tinggi SiLPA, maka semakin tinggi pengeluaran pemerintah untuk belanja modal (Kosim, 2017). Objek penelitian dilakukan di kantor Kementerian Keuangan Provinsi Jawa Tengah dikarenakan ingin mengkaji dan mengetahui hasil Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Belanja Pegawai, Luas Wilayah dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) di Provinsi Jawa Tengah. Untuk tahun penelitian dilakukan pada tahun 2017-2021 dikarenakan ingin mengkaji kembali dalam lima tahun terakhir, dan memberikan perbandingan penelitian sebelumnya dan penelitian ini apakah variabel baru tersebut berpengaruh terhadap belanja modal dan apakah hasil dari penelitian ini dapat konsisten

dengan penelitian sebelumnya atau bahkan hasil yang baru.

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah di kemukakan, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Belanja Pegawai, Luas Wilayah dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Terhadap Belanja Modal (Studi Empiris Pada Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017-2021)”**.

1.2 Ruang Lingkup

Mengingat keterbatasan waktu yang tersedia untuk penelitian, maka perlu untuk mengecilkan batasan pertanyaan agar penelitian ini lebih fokus, lebih dan mampu meminimalkan kesalahpahaman. Adapun berbagai masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Variabel penelitian ini meliputi:
 - a. Variabel dependen adalah belanja modal.
 - b. Variabel independen adalah pendapatan asli daerah, dana perimbangan, belanja pegawai, luas wilayah, dan sisa lebih pembiayaan anggaran.
2. Objek penelitian ini dikonsentrasikan pada Provinsi Jawa Tengah tahun 2017-2021.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah pendapatan asli daerah beengaruh terhadap belanja modal ?
2. Apakah dana perimbangan beengaruh terhadap belanja modal ?

3. Apakah belanja pegawai beengaruh terhadap belanja modal ?
4. Apakah luas wilayah beengaruh terhadap belanja modal ?
5. Apakah sisa lebih pembiayaan anggaran beengaruh terhadap belanja modal ?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh dana perimbangan terhadap belanja modal.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh belanja pegawai terhadap belanja modal.
4. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh luas wilayah terhadap belanja modal.
5. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh sisa lebih pembiayaan anggaran terhadap belanja modal.

1.5 Manfaat dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk memberikan manfaat bagi peneliti, ilmuwan dan pihak lain yang membutuhkan.

1. Secara teori

a. Bagi Institusi Pendidikan

Kami berharap penelitian ini akan memberikan kontribusi penting bagi perkembangan ekonomi, khususnya akuntansi, dan hasilnya digunakan

untuk membandingkan pendapatan domestik, neraca pembayaran dan upah. Menghindari investasi anggaran daerah dan belanja modal.

b. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi untuk peneliti-peneliti selanjutnya serta dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan tentang belanja modal.

2. Secara Praktis

a. Bagi masyarakat

Penelitian ini bertujuan untuk mengedukasi masyarakat dan pihak berwenang tentang bagaimana mematuhi semua peraturan pemerintah.

b. Bagi pihak regulator

Penelitian ini memberikan wawasan penting bagi pembuat kebijakan, seperti lembaga lain yang ingin menentukan status pendapatan daerah, belanja staf, ukuran kabupaten, dan sisa pembiayaan anggaran berlebih.