BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit bantuan dari Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah memiliki hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang didaerah. Dalam undang-undang tersebut memberikan penegasan bahwa suatu daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya daerah kedalam belanja modal sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah tersebut (Arbie, 2012 : 45).

UU Nomor 33 tahun 2004 yang menjadi landasan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah pada hakekatnya memberikan peluang lebih besar kepada daerah untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah tersebut, baik tentang sumber daya lain yang merupakan kekayaan daerah perlu untuk meningkatkan anggaran belanja modal atau sumber dana yang akan digunakan untuk membiayai daerah tersebut. Pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dapat dilihat dariseberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan yaitu dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan disentralisasi, tetapi hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana instrument atau sistem pengelolaan keuangan daerah mampu memberikan bertanggung jawab yang sejalan dengan

prinsip demokrasi secara baik dan menjalankan kedisiplinan anggaran. Pengalokasian dan investasi merupakan suatu aktifitas pendanaan, dimana pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah digunakan untuk membiayai sejumlah kegiatan yang manfaatnya dapat dirasakan dalam jangka Panjang.

Otonomi daerah merupakan suatu langkah awal menuju pembangunan ekonomi nasional yang lebih berdaya tumbuh tinggi dengan memberikan kehidupan yang lebih baik untuk masyarakat di daerah (Susi, 2016 : 183). Dengan otonomi daerah pemerintah mengharapkan daerah tersebut lebih mandiri dan mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat dalam segi pembiayaan pembaguan daerah ataupun dalam pembiayaan keuangan daerah. Dalam mengelola keuangan daerah yang baik akan berpengaruh terhadap kemajuan daerah tersebut. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien dan efektif akan membuat pengelolaan keuangan didalam suatu daerah menjadi semakin baik. Pengelolaan yang baik tidak hanya membutuhkan sumber daya manusia yang handal tetapi harus didukung oleh kemampuan keuangan didaerah tersebut yang memadai. Didalam suatu otonomi daerah memberikan kesempatan pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi daerah itu sendiri, dan sumber dana yang digunakan untuk membiayai belanja modal itu terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Belanja modal berdasarkan pada kebutuhan daerah untuk sarana prasarana baik untuk kelancaran dalam pelaksanaan tugas pemerintah atau untuk fasilitas publik. Dalam upaya meningkatkan kualitas atas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya merubah komposisi belanja yang akan digunakan. Tetapi selama

ini belanja daerah hanya lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang kurang produktif. Peran pemerintah dalam pembangunan adalah untuk membantu karena pihak pemerintah lebih mengetahui tujuan pembangunan yang akan dicapainya (Arbie, 2012 : 45).

Menurut pernyataan dari Standar Akuntansi Pemerintah No.2 (2011), belanja modal yang berarti pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang bersifat menambah asset tetap, inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk yang ada didalamnya adalah mempertahankan atau menambah masa manfaat serta dapat meningkatkan kualitas dan kapasitas didaerah tersebut.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) ialah sumber pemerintah utama dari daerah itu sendiri yang menciptakan infrastruktur daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) dana tersebut didapat dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan atau hasil perusahaan milik daerah, serta pendapatan asli daerah lain yang sah. Dalam UU No.33 Tahun 2004 yang berisi tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa pendapatana asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada pasal 3, disebutkan pendapatan asli daerah bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Jika semakin baik PAD suatu daerah maka semakin besar pula alokasi belanja modalnya.

Menurut UU Nomor 33 tahun 2004 porsi Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan oleh pemerinta pusat sekurangnya 26% dari pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan APBN. Dana Alokasi Umum dalam PP No.55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, menyebutkan bahwa Dana Alokasi Umum DAU merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU tersebut dialokasikan untuk provinsi dan kabupaten/kota.

Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional sesuai dengan prioritas dan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN. (Heriston Sianturi, 2018 : 4) Penggunaan DAK diatur oleh pemerintah pusat, dan hanya digunakan untuk kegiatan pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, insfrastruktur jalan dan jembatan, insfrastruktur irigasi, insfrastruktur air minum dan sanitasi, prasarana pemerintah daerah, lingkungan hidup, kehutanan, sarana prasarana pedesaan, perdagangan, pertanian serta perikanan dan kelautan yang semuanya itu termasuk dalam Belanja Modal dan pemerintah daerah diwajibkan untuk mengalokasikan dana pendamping sebesar 10% dari nilai DAK yang diterimanya untuk kegiatan fisik.

Menurut Undang-Undang No.33 tahun 2004 Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam

rangka pelaksanaan desentralisasi. tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah. DBH yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terdiri dari dua jenis, yaitu DBH pajak dan DBH bukan pajak (Sumber Daya Alam). Bagi Hasil Pajak terdiri atas PBB, BPHTB, PPH Pasal 25 dan Pasal 29 dan Pasal 21 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri. Sedangkan Dana Bagi Hasil dari sumber daya alam yang berasal kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. Sifat dari DBH ini hampir sama dengan DAU yang bersifat *block grant*. Secara teoritis pemerintah daerah akan mampu menetapkan belanja modal yang semakin besar jika anggaran DBH semakin besar pula, begitupun sebaliknya semakin kecil belanja modal yang akan ditetapkan jika anggaran DBH semakin kecil.

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) menurut PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, SiLPA merupakan selisih lebih antara realisasi pendapatan dengan belanja, serta penerimaan dan pembiayaan dalam APBD pada satu periode anggaran. (Filma, 2018 : 43) menyebutkan bahwa sisa anggaran diestimasi akan ditransfer sebagai sumber pendanaan pada tahun anggaran selanjutnya. Hal ini menunjukkan bahwa SiLPA akan mengalami penyesuaian dengan perubahan alokasi belanja modal secara tidak langsung. Abdullah 2016 dalam (Filma, 2018 : 43) menyebutkan bahwa SiLPA dapat digunakan untuk mendanai aktivitas yang masih belum terselesaikan di tahun angggaran sebelumnya maupun aktivitas yang sebelumnya belum masuk dalam anggaran APBD.

Belanja Modal menurut Peraturan Mentri Keuangan (PMK) No.91/PMK.06/2007 tentang Bagan Akun Standar (BAS) menyebutkan bahwa belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi Batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah. Aset tetap tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari satuan kerja, bukan untuk dijual. Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Belanja Modal dapat dikategorikan dalam beberapa kategori yaitu Belanja Modal Tanah, Belanja Modal Peralatan Dan Mesin, Belanja Modal Gedung Dan Bangunan, Belanja Modal Jalan Irigrasi Jaringan, dan Belanja Modal Fisik Lainnya.

Dikutip dari ekbis.sindonews.com dengan judul artikel "Kemenkeu Minta Pemba Perbaiki Kualitas Belanja APBD" Pemerintah pusat meminta pemerintah daerah (Pemda) untuk memperbaiki kualitas belanja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kualitas APBD di berbagai daerah dinilai masih rendah karena sebagian besar uang APBD masih dialokasikan untuk belanja pegawai negeri. Wakil Menteri Keuangan (Wamenkeu) Mardiasmo mengatakan, sejak penerapan standar pelaporan keuangan berbasis akrual, penyerapan APBD membaik. Hal ini membuat banyak Pemda diganjar opini dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Taptapi hasil dari WTP itu untuk

masyarakat kalau mayoritas anggaran untuk pegawai. Setiap Rp1 harusnya untuk kesejahteraan masyarakat". Dia menambahkan, penyusunan laporan keuangan berbasis akrual sejak 2015 membuat perencanaan dan penyusunan anggaran lebih baik. Namun, diharap pemda kedepannya bisa lebih baik dalam memprioritaskan anggaran untuk kegiatan produktif sehingga menggerakkan perekonomian daerah. Diharapkan pemerintah daerah tidak mementingkan opini audit Wajar Tanpa Pengecualian

Alasan peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ini dikarenakan sesuai dengan fenomena yang ada tentang pengalokasian belanja modal yang belum sepenuhnya dapat terlaksana dengan baik dan belum dapat memenuhi kesejahteraan publik terutama di Jawa Timur alokasi proporsi belanja modal lebih sedikit dibandingkan dengan alokasi belanja operasi seperti belanja pegawai. Hal ini dibuktikan pada Laporan Realisasi Anggaran Provinsi Jawa Timur tahun 2016 yang memiliki realisasi Belanja Modal sebesar 2.150.594.111.043 dan realisasi Belanja Pegawai sebesar 2.068.846.298.088 dibandingkan dengan Laporan Realisasi Anggaran Provinsi Jawa Barat tahun 2016 yang memiliki realisasi Belanja Modal sebesar 2.859.355.623.561 dan realisasi Belanja Pegawai sebesar 2.068.846.298.088. Dapat disimpulkan Provinsi Jawa Timur memiliki pengeluaran lebih banyak pada Belanja Pegawai sedangkan Provinsi Jawa Barat pengeluaran lebih banyak terdapat pada Belanja Modal. Padahal dari belanja modal itu sendiri dapat mendatangkan manfaat yang lebih tinggi dalam hal peningkatan pelayanan publik. Pengalokasian belanja modal yang belum merata dan belum memenuhi tingkat kesejahteraan publik dikarenakan faktor Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang mengalami penurunan atau

Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil yang belum digunakan dengan baik.

Penelitian yang dilakukan oleh Filma Ayu Dian Palupi dan Sulardi (2018) menyatakan PAD dan DAU berpengaruh terhadap belanja modal dan DAU tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal, tetapi penelitian yang dilakukan oleh Heriston Sianturi dan Anastasya Astrid Eka Putri (2018) menyatakan tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal dan DAU berpengaruh terhadap Belanja Modal. Penelitian yang dilakukan oleh Luh Putu Rani Mayasari, Ni Kadek Sinarwati, dan Gede Adi Yuniarta (2014) menyatakan Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Belanja Modal.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **"ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI BELANJA MODAL PADA PEMERINTAH DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR"**

1.2. Perumusan Masalah

1. Apakah terdapat pengaruh antara Perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Perubahan Alokasi Belanja Modal pada pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur ?
2. Apakah terdapat pengaruh antara Perubahan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Perubahan Alokasi Belanja Modal pada pemerintah daerah Provinsi di Jawa Timur ?

3. Apakah terdapat pengaruh antara Perubahan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Perubahan Alokasi Belanja Modal pada pemerintah daerah Provinsi di Jawa Timur ?
4. Apakah terdapat pengaruh antara Perubahan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Perubahan Alokasi Belanja Modal pada pemerintah daerah Provinsi di Jawa Timur ?
5. Apakah terdapat pengaruh antara Perubahan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap Perubahan Alokasi Belanja Modal pada pemerintah Provinsi di Jawa Timur ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini antara lain :

1. Untuk menguji dan menganalisis secara empiris mengenai pengaruh Perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Perubahan alokasi Belanja Modal.
2. Untuk menguji dan menganalisis secara empiris mengenai pengaruh Perubahan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Perubahan Alokasi Belaja Modal.
3. Untuk menguji dan menganalisis secera empiris mengenai pengaruh Perubahan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Perubahan Alokasi Belanja Modal.

4. Untuk menguji dan menganalisis secara empiris mengenai pengaruh Perubahan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Perubahan Alokasi belanja modal.
5. Untuk menguji dan menganalisis secara empiris mengenai pengaruh Perubahan Sisa Lebih Perhitunggan Anggaran (SiLPA) terhadap Perubahan Alokasi Belanja Modal.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi bagi pihak yang membutuhkan yaitu :

1. Menjadi bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten di Jawa Timur terhadap pengelolaan pengalokasian Belanja Modal.
2. Hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan pemahaman mengenai pengaruh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hail (DBH), Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap Belanja Modal peda pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur.
3. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah untuk memanfaatkan dana transfer dari pemerintah pusat dan pendapatan asli daerah secara proposional dan disajikan secara transparan sehingga dapat terwujud *good governance.*
4. Hasil penelitian ini diharapkan dapat meberikan informasi kepada pihak-pihak terkait yang memerlukan hasil penelitian ini.

1.5. Sistematika Penulisan Skripsi

Sistemetika penulisan yang digunakan dalam penelitian adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini dijelaskan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan proposal.

BAB II : TINJUAN PUSTAKA

Pada bab ini dijelaskan mengenai penelitian terdahulu, landasan teori yang berhubungan dengan penelitian, kerangka pemikiran dari variable-variabel yang akan diteliti serta menentukan hipotesis penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini dijelaskan rancangan penelitian, batasan penelitian, identivikasi variable, definisi operasional dan pengukuran variabel, sampel, dan teknik pengambilan sampel, data dan metode pengumpulan data serta teknik analisis data.

BAB IV GAMBARAN SUBYEK PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

Bab ini menjelaskan tentang obyek penlitian yang digunakan serta analisis data dan pembahasan mengenai hasil atau permasalahan yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan yang diperoleh atas hasil-hasil penelitian yang didapatkan, keterbatasan penelitian, serta saran untuk penelitian selanjutnya.

SEKOLAH TINGGI ILMU EKONOMI
STIE
PERBANAS