

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk propinsi maupun kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran pasca UU 22 tahun 1999 dan UU 32 tahun 2004 melibatkan dua pihak yaitu eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Adapun eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat *draft*/rancangan APBD, yang hanya bisa diimplementasikan kalau sudah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam proses ratifikasi anggaran (Adiwiyana, 2011).

Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*), yang menjadi alat bagi legislatif

untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif (Darwanto dan Yustikasari, 2007).

Kebijakan pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang menekankan pada prinsip *money follows function* sebagai konsekuensi dari hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Ardhini (2011). Pembaharuan subjek pengelolaan keuangan daerah yang ada dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah ekonomis, efektifitas, dan efisiensi pengelolaan keuangan daerah baik dari sisi pendapatan maupun belanja. Pembaharuan tersebut dilakukan untuk memperbaiki pengelolaan keuangan daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintah daerah yang menyangkut pengelolaan publik.

Peningkatan kualitas pelayanan publik dapat diperbaiki melalui perbaikan manajemen kualitas jasa (*service quality management*), yakni upaya meminimalisasi kesenjangan (*gap*) antara tingkat layanan dengan harapan konsumen (Bastian, 2006) dalam Ardhani (2011). Dengan demikian, pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik, karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka atau nominal dalam satu periode. Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk

kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya jika sejauh ini masih digunakan untuk belanja yang kurang produktif.

Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Pertumbuhan ekonomi mendorong pemerintah daerah untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru dengan kerjasama masyarakat untuk membangun perekonomian. Perbaikan atau penambahan infrastruktur sarana dan prasarana yang ada di daerah akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah karena akan mempermudah masyarakat untuk beraktivitas sehingga produktivitas masyarakat juga semakin meningkat. Hal ini akan menarik investor untuk membuka usaha di daerah tersebut. Dengan bertambahnya belanja modal maka akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu produktivitas masyarakat meningkat dan bertambahnya investor akan meningkatkan pendapatan asli daerah. Namun kenyataannya disebutkan Ardhani (2011), bahwa yang terjadi dalam Pemerintah Daerah saat ini adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi tidak selalu diikuti dengan peningkatan belanja modal, hal tersebut dapat dilihat dari kecilnya jumlah belanja modal yang dianggarkan dengan total anggaran belanja daerah.

Berlakunya Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintahan daerah. Undang-Undang ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah (pemda), Pemerintah

Pusat (pempus) akan mentransferkan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Dana Perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari bagi hasil pajak pusat. Disamping itu, Pemerintah Daerah juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemda, Prakosa (2004) dalam Adiwiyana (2011).

Menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan yang sah. Semakin tinggi PAD suatu daerah maka asas kemandirian yang dijadikan dasar pemerintahan daerah dapat diciptakan yaitu dengan syarat mengoptimalkan penerimaan daerahnya sendiri.

Antara daerah yang satu dengan daerah yang lain memiliki kemampuan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan operasional sehingga hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah. Untuk mengatasi ketimpangan tersebut, pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan untuk masing-masing daerah yaitu dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dana Alokasi Umum berasal dari pemerintah pusat yang diambil dari APBN dalam rangka pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran pemerintah daerah. Berdasarkan Undang-undang No. 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Khusus 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.

Luas wilayah merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi besarnya anggaran belanja. Anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Dalam penjelasan Undang-Undang nomor 33 tahun 2004, salah satu variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana adalah luas wilayah. Luas wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional. Daerah dengan wilayah yang lebih luas membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih banyak sebagai syarat untuk pelayanan kepada publik bila dibandingkan dengan daerah dengan wilayah yang tidak begitu luas.

Tujuan utama untuk memajukan pemerintahan daerah adalah dengan menyelenggarakan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang menitikberatkan pada daerah kabupaten dan kota ditandai dengan adanya penyerahan kewenangan dari Pemerintah pusat ke Pemerintah daerah yang bersangkutan. Penyerahan kewenangan tersebut diberikan ke pemerintah daerah disertai dengan penyerahan masalah pembiayaan. Sumber pembiayaan yang penting dan akan dibahas oleh peneliti diantaranya Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus, Sumber pembiayaan tersebut dibelanjakan sebagai pengeluaran modal dan digunakan untuk

memberikan pelayanan publik. Dengan meningkatnya belanja modal, maka akan meningkatkan aset tetap daerah.

Ardhani (2011) menganalisis pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal. Hasil penelitiannya dilaporkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang diukur dengan Produk Regional Domestik Bruto (PRDB) tidak signifikan dan memberikan arah yang negatif. Hasil penelitian yang sama dilakukan oleh Situngkir dan Manurung (2009), sedangkan Darwanto dan Yutikasari memberikan hasil yang tidak signifikan tetapi berpengaruh positif. Yovita (2011) menyatakan bahwa PDRB berpengaruh positif dan signifikan, Hal ini berarti bahwa provinsi dengan PDRB yang besar akan cenderung memiliki belanja modal yang besar.

Pendapatan asli daerah yang diteliti oleh Ardhani (2011) menunjukkan pengaruh yang positif dan signifikan terhadap belanja modal. Hasil penelitian yang serupa juga dilakukan oleh Darwanto dan Yutikasari (2007), Situngkir dan Manurung (2009), Sumarmi (2010), dan Kusnandar (2012). Hasil penelitian tersebut berkontraksi dengan yang dilakukan oleh Pradita (2011) yang tidak signifikan dan positif sedangkan Yovita (2011) memberikan arah yang negatif dan tidak signifikan.

Dana Alokasi Umum yang diteliti oleh Ardhani membuktikan bahwa DAU berpengaruh positif signifikan terhadap belanja modal. Hasil ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dan Yutikasari (2007), Situngkir dan Manurung (2009), Sumarmi (2010), Sulistyowati (2011), Pradita (2011), dan Yovita (2011) memberikan arah yang negatif dan signifikan. Sedangkan

Kusnandar dan Siswantoro (2012) memberikan arah yang positif namun tidak signifikan terhadap belanja modal.

Ardhani (2011) memberikan hasil penelitian bahwa dana alokasi khusus tidak signifikan dan memiliki arah yang negatif terhadap belanja modal. Hasil penelitian ini sejalan dengan yang dilakukan oleh Ardhani (2011) dan Sulistyowati (2011). Sedangkan Situngkir dan Manurung (2009) dan Sumarmi (2010) menunjukkan hasil penelitian dengan arah positif dan signifikan terhadap belanja modal. Sumarmi (2010) menyatakan bahwa DAK terbukti digunakan untuk tujuan khusus saja seperti untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah.

Luas wilayah yang diteliti oleh Ardhani (2011) menunjukkan hasil yang signifikan dengan arah negatif sedangkan Kusnandar dan Siswantoro (2012) menunjukkan hasil yang positif dan signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal. Ardhani (2011) menjelaskan bahwa luas wilayah suatu daerah dapat dijadikan ukuran suatu daerah untuk mengalokasikan anggarannya untuk pembangunan terutama berupa pembangunan infrastruktur berupa jalan dan jaringan.

Disimpulkan bahwa kelima variabel dalam penelitian ini masih terdapat hasil penelitian yang berbeda-beda (*research gap*). Maka, penulis tertarik untuk menguji kembali faktor-faktor yang mempengaruhi pengalokasian anggaran belanja modal. Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian yang dilakukan Sumarmi (2011), dengan objek penelitian pada pemerintah

kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan periode pengamatan 2002-2007. Perbedaan penelitian ini dengan peneliti sebelumnya dengan periode pengamatan yang lebih lama yaitu mulai tahun 2003-2011 serta menambah variabel independen pertumbuhan ekonomi yang diukur menggunakan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan luas wilayah. Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti melakukan penelitian yang diberi judul **“ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI BELANJA MODAL”**.

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Batasan masalah diperlukan agar pembahasan dalam penelitian ini lebih fokus pada permasalahan yang diteliti untuk mencapai suatu tujuan, maka batasan masalahnya sebagai berikut:

1. Objek penelitian yang digunakan hanya pemerintah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang terdiri dari 4 kabupaten 1 kota.
2. Variabel yang digunakan peneliti terdiri dari 5 variabel independen yaitu Pertumbuhan Ekonomi yang diproksikan dengan PDRB, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Luas Wilayah (LW) dengan variabel dependennya Belanja Modal (BM).
3. Periode penelitian yang diamati adalah tahun 2003-2011.



### **C. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap belanja modal?
2. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal?
3. Apakah dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap belanja modal?
4. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap belanja modal?
5. Apakah luas wilayah berpengaruh positif terhadap belanja modal?

### **D. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap belanja modal.
2. Untuk menguji apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal.
3. Untuk menguji apakah dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap belanja modal.
4. Untuk menguji apakah dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja modal.
5. Untuk menguji apakah luas wilayah berpengaruh positif terhadap belanja modal.

## **E. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pada beberapa pihak, yaitu:

1. Manfaat di bidang teoritis

Bagi penelitian selanjutnya, sebagai sumber referensi dan informasi untuk memungkinkan penelitian tentang topik ini.

2. Manfaat di bidang praktik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan informasi dan masukan bagi pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah.