

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997 membawa dampak hampir pada semua aspek. Dampak tersebut menimpa tidak hanya sektor privat seperti pasar modal tetapi juga pada sektor publik seperti pemerintah daerah. Dampak positif yang terjadi seperti meningkatnya nilai ekspor beberapa komoditi yang berakibat meningkatnya pendapatan para penghasil komoditi tersebut. Tetapi yang terjadi lebih bersifat pada dampak negatif yaitu meningkatnya tingkat pengangguran dan kemiskinan serta berdampak pula pada sektor pendapatan yang selanjutnya berdampak pada anggaran pendapatan belanja daerah, hal ini terjadi karena alokasi dana dari anggaran pendapatan belanja negara untuk APBD menjadi labil. Kondisi ini lebih diperparah akibat pendapatan asli daerahnya rendah, sehingga pemasukan daerah tersebut sangat kecil. Rendahnya PAD di suatu daerah, maka daerah tersebut dituntut untuk meningkatkan daya saing dengan menggali kekayaan daerah yang dimilikinya agar tercermin daerah yang mandiri.

Agar terwujudnya kemandirian di suatu daerah, maka pemerintah pusat menerapkan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 bahwa sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah dalam mengurus

dan mengatur sendiri kegiatan pemerintahannya sesuai dengan peraturan perundang undangan.

Salah satu upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kemandirian daerah adalah dengan mengoptimalkan potensi pendapatan daerah yaitu dengan memberi populasi alokasi belanja modal yang lebih tinggi pada sektor-sektor yang dianggap produktif (Nugroho, 2012). Belanja modal didefinisikan sebagai pengeluaran anggaran dalam pencapaian asset tetap serta asset lainya yang dapat memberikan dampak positif lebih dari satu periode akuntansi (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010). Darwanto & Yustikasari (2007) menyatakan salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan kepercayaan publik adalah dengan melakukan pergeseran pada komposisi belanja.

Faktor penentu penting pertumbuhan ekonomi adalah salah satunya pengeluaran pemerintah. Modebe *et al.* (2012) menyatakan pengeluaran pemerintah berulang memiliki dampak positif dan tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Namun pertumbuhan ekonomi tergantung pada ukuran, kapasitas belanja dan efektif menggunakan belanja modal di proses pembangunan (Sharma, 2012). Felix (2012) berpendapat bahwa pemerintah daerah semestinya dapat mengalokasikan belanja modal yang lebih tinggi dibandingkan belanja rutin yang relatif kurang produktif. Peningkatan anggaran modal akan menyebabkan peningkatan belanja modal pada infrastruktur. Solikin (2007) menyatakan belum terorientasinya pengelolaan

belanja modal pada publik menyebabkan alokasi belanja modal tidak terlaksana sepenuhnya bagi pemenuhan kesejahteraan publik.

Kebijakan otonomi daerah merupakan pendelegasian kewenangan yang disertai dengan penyerahan dan penggalian pendanaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia (SDM) dalam rangka desentralisasi fiskal. Dalam menghadapi desentralisasi fiskal menunjukkan bahwa potensi fiskal pemerintah daerah suatu dengan daerah yang lain bisa jadi sangat beragam perbedaan ini pada gilirannya dapat menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang beragam pula. Hasil penelitian yang dilakukan Lin dan Liu (2000) dalam Darwanto (2007) menunjukkan desentralisasi fiskal memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah dan membuktikan adanya hubungan yang positif dan signifikan. Sedangkan penelitian Darwanto (2007) menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi memiliki korelasi positif namun tidak signifikan terhadap anggaran belanja modal. Dengan demikian bahwa desentralisasi memberikan dampak yang sangat positif terhadap pertumbuhan ekonomi dengan mengalokasikan secara efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan layanan publik.

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan asli di daerah yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari laba perusahaan daerah dan lain-lain pendapatan yang sah. Menurut Mardiasmo (2002) saat ini masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan upaya peningkatan pemerintah daerah. Keterbiasaan infrastruktur seperti sarana dan prasarana yang tidak mendukung untuk investasi menimbulkan pertanyaan

bagaimana sebenarnya alokasi PAD terhadap anggaran belanja modal, apakah Karena PAD yang rendah atau aloaksi yang kurang tepat?

Studi Abdullah (2004) menemukan adanya perbedaan preferensi antara esekutif dan legislatif dalam pengalokasian *spread* PAD kedalam belanja sektoral. Alokasi untuk infrastruktur dan DPRD mengalami kenaikan, tapi alokasi untuk belanja modal justru mengalami penurunan. Abdullah (2004) menduga *power* legislatif yang sangat besar menyebabkan deskresi atas pengguna *spread* PAD tidak sesuai dengan preferensi publik.

Abdullah & Halim (2004) menemukan bahwa sumber pendapatan daerah berupa PAD dan dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah secara keseluruhan. Meski proporsi PAD maksimal hanya sebesar 10% dari total pendapatan daerah, kontribusinya terhadap pengalokasian anggaran cukup besar, terutama bila dikaitkan dengan kepentingan politis (Abdullah, 2004).

Menurut Setiaji (2005) perbedaan pertumbuhan PAD tidak diikuti dengan kenaikan *share* (kontribusi) PAD terhadap anggaran belanja modal dan peningkatan PAD tidak sebanding dengan peningkatan belanja mereka.

Dana Alokasi Umum, adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang didalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Konsekuensi akibat penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah mengakibatkan perlunya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang menyebabkan terjadinya transfer

yang cukup signifikan didalam APBN dari pemerintah pusat kepentingan daerah dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana tersebut untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang mungkin tidak penting.

Berdasarkan penelitian empiris yang dilakukan oleh Darwanto (2007) menyatakan bahwa terdapat terkaitan secara erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang *non-linier* dan *asymmetric*.

Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang berasal dari APBN dan dialokasikan ke daerah kabupaten/kota untuk membiayai kebutuhan tertentu yang sifatnya khusus, tergantung tersedianya dana dalam APBN (Suparmoko, 2002). Kebutuhan khusus adalah kebutuhan yang sulit diperkirakan dengan rumus alokasi umum dan atau kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Selain pertumbuhan ekonomi PAD dan DAU, DAK juga memiliki pengaruh terhadap anggaran belanja modal, karena DAK ini juga cenderung akan menambah asset yang dimiliki oleh pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik.

Sumber pendanaan lainnya untuk alokasi belanja modal penyediaan berbagai fasilitas publik adalah penerimaan daerah yang bersumber dari Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) tahun anggaran sebelumnya. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 tahun 2006, SiLPA

merupakan sisa dana yang diperoleh dari aktualisasi penerimaan serta pengeluaran anggaran daerah selama satu periode. SiLPA dalam hubungannya dengan belanja modal telah diteliti oleh Ardhini (2011) dengan lokasi penelitian di kabupaten/kota wilayah Jawa Tengah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa SiLPA berpengaruh positif terhadap belanja modal. Sejalan dengan Ardhini, penelitian yang dilakukan oleh Kusnandar & Siswantoro (2012) menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang positif serta signifikan SiLPA terhadap belanja modal. Kondisi demikian memberikan informasi bahwa SiLPA adalah salah satu sumber pendanaan belanja modal.

Penulis tertarik mengambil judul ini dengan harapan dapat memberikan pengetahuan untuk mengetahui tingkat kemandirian suatu pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya, apakah pemerintah sudah menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Memandang pentingnya peran belanja modal bagi Pertumbuhan Ekonomi, PAD, DAU, DAK dan SiLPA pada era otonomi daerah ini, serta adanya perbedaan hasil penelitian sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk melakukan kajian lebih lanjut dengan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, PAD, DAU, DAK dan SiLPA Terhadap Belanja Modal Pada Pemerintah Daerah di Seluruh Kabupaten/Kota Se-Indonesia”**.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Arwati (2013) dengan judul “Pengaruh Pertumbuhan

Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Barat“. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sekarang adalah data dan sampel yang digunakan tidak sama dengan penelitian sebelumnya. Penulis sebelumnya hanya pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Barat. Sedangkan penulis sekarang meneliti di seluruh pemerintahan daerah kabupaten/kota se-Indonesia. Data yang digunakan oleh peneliti sebelumnya yaitu data yang dikumpulkan dari dokumen pemerintah daerah di Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Barat berupa data kuantitatif. Sedangkan penulis sekarang hanya menggunakan data BPK dari internet dengan lama penelitian 5 tahun yaitu, 2009, 2010, 2011, 2012 dan 2013. Penulis sekarang menambah 2 (dua) variabel Independen yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA).

## **B. Batasan Masalah**

Batasan masalah pada penelitian ini adalah faktor-faktor yang memengaruhi yaitu data yang digunakan hanya menggunakan data dari situs resmi [www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id) dan Badan Pusat Statistik (BPS).

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan batasan masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Pertumbuhan Ekonomi (PE) berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh belanja modal terhadap pemerintah daerah?
3. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah?
4. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah?
5. Apakah Sisa Lebih Prmbiayaan Anggaran (SiLPA) berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah Pertumbuhan Ekonomi (PE) berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh belanja modal terhadap pemerintah daerah.
3. Untuk mengetahui apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah.
4. Untuk mengetahui apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah.

5. Untuk mengetahui apakah Sisa Lebih Prmbiayaan Anggaran (SiLPA) berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Dari hasil penelitian diatas dapat diambil manfaat penelitian sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah daerah

Memberikan masukan kepada pemerintah daerah agar di tahun-tahun selanjutnya bisa melakukan perbaikan khususnya kebijakan-kebijakan pemerintahannya.

2. Bagi Penulis

Memberikan wawasan pengetahuan tentang perkembangan pemerintah daerah di setiap provinsi.

3. Bagi bidang pendidikan

Memberikan tambahan referensi/jurnal sebagai pedoman pembelajaran kedepannya.