

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sistem pemerintahan di Indonesia secara garis besar telah diatur pada UUD 1945 dan dikolaborasikan dengan undang-undang yang berlaku. UUD 1945 sebelum amandemen telah menetapkan kerangka tentang pemerintahan dan menyatakan bahwa “wilayah negara dibagi atas wilayah besar dan wilayah kecil”. Wilayah besar disini merupakan wilayah luas yang dipakai untuk administrasi pemerintah provinsi, sedangkan wilayah kecil yang dimaksud adalah kota madya atau kabupaten. Kedua pemerintahan atau wilayah tersebut dikenal dengan otonom atau administrasi belaka yang menunjukkan negara kesatuan (Kuncoro, 2014).

Pasal 18 ayat 1 UUD 1945 setelah amandemen konstitusional berisi tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibagi atas provinsi dan provinsi tersebut dibagi menjadi daerah kabupaten atau kota dimana setiap provinsi, kabupaten atau kota tersebut mempunyai kewenangan untuk mengatur pemerintahannya sendiri. Hal ini membuktikan bahwa tidak lagi menginginkan bentuk negara kesatuan.

Indonesia telah melakukan amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Sebelum dilakukan amandemen, pemegang kekuasaan tertinggi berada ditangan MPR. MPR disini bertugas menetapkan UU dan Garis Besar Haluan Negara (GBHN), mengangkat

presiden dan wakil presiden. Pada amandemen ke empat UUD 1945, kekuasaan tertinggi tidak lagi berada ditangan MPR, melainkan ditangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan UUD (Kuncoro, 2004).

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengendalikan tentang Pemerintahan Wilayah yang setelah itu direvisi menjadi UU No 32 Tahun 2004 yang mengendalikan terkait Pemerintahan Wilayah dan UU No 33 Tahun 2004 terkait Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat serta Pemerintah Wilayah yang mencirikan dimulainya sistem pemerintahan desentralisasi di Indonesia. Kata desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *de* dan *centrum*. *De* artinya lepas dan *centrum* artinya pusat, maka desentralisasi yaitu melepaskan diri dari pusat. Tujuan dari desentralisasi untuk mewujudkan demokrasi pemerintah daerah, memperbaiki sosial ekonomi dan mencegah pemusatan keuangan. Sistem desentralisasi lebih dikenal dengan otonomi daerah. Hal tersebut dikarenakan pemerintah pusat tidak lagi campur tangan terhadap pemerintahan daerah, sehingga pemerintah daerah memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur daerahnya (Prayudi, 2014).

Otonomi daerah mulai berlaku efektif 1 Januari 2001 yang memiliki tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Penerapan otonomi wilayah ini lebih menitikberatkan kepada wilayah kabupaten ataupun kota yang di isyarat dengan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah wilayah. Perihal tersebut menegaskan kalau pemerintah wilayah mempunyai kewenangan penuh terhadap alokasi sumber energi yang dipunyai oleh tiap

wilayah, namun dalam pelaksanaannya harus sejalan dengan undang-undang. Salah satu provinsi yang melaksanakan otonomi daerah yaitu Jawa Tengah.

Jawa Tengah adalah salah satu provinsi terbesar di Indonesia. Provinsi Jawa Tengah mempunyai wilayah dengan berbagai topografi dataran maupun pegunungan. Provinsi tersebut memiliki iklim tropis yang cocok digunakan untuk pertanian karena iklim tersebut memiliki penyinaran matahari yang sangat bagus dan tingkat curah hujan yang tinggi (Bapennas). Sebagian besar lahan digunakan untuk kegiatan pertanian, industri, serta pemukiman. Provinsi Jawa Tengah juga mempunyai sumber daya pertambangan dan kelautan, namun belum dimanfaatkan secara optimal.

Untuk mengoptimalkan berbagai sumber daya yang ada di provinsi Jawa Tengah dibutuhkan peran dari semua belah pihak, baik pemerintah maupun masyarakatnya. Tetapi, untuk menjalankannya dibutuhkan suatu anggaran agar bisa berjalan sesuai dengan yang di inginkan. Setiap tahun pemerintah Republik Indonesia merancang APBN. APBN tersebut ditetapkan oleh DPR RI yang kemudian disahkan oleh presiden RI. Pemerintah pusat ini menetapkan tiga fungsi dari APBN yaitu sebagai fungsi alokasi, distribusi dan stabilitas. Pasal 3 Ayat 4 UU Nomor 17 tahun 2003 berisi tentang Keuangan Negara yang menyebutkan bahwa APBN memiliki fungsi otoritas, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilitas. Didalam APBN ada anggaran yang di distribusikan untuk setiap daerah yaitu APBD.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk setiap daerah berbeda, menyesuaikan dengan kebutuhan setiap daerah tersebut. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mempunyai APBD yang dibilang tinggi dan siklusnya menunjukkan kenaikan pada setiap tahun, khususnya tahun 2015 sampai 2019. Kenaikan tertinggi terjadi pada tahun 2019 sebesar Rp 392.877.432.762,00 yang bersumber dari BPS. Anggaran yang banyak digunakan pada belanja tidak langsung sebesar Rp 219.128.626.504,00. Anggaran belanja tidak langsung disini bukan sekedar belanja pegawai, namun terdapat juga belanja bunga, belanja hibah, belanja subsidi, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan pengeluaran tidak terduga (BPS).

APBD sebagian besar digunakan untuk pembangunan daerah agar lebih berkembang. Pembangunan daerah diperlukan agar tidak adanya kesenjangan dan agar masyarakatnya lebih maju. Untuk menunjang pembangunan ini diberikan dana perimbangan oleh pemerintah diantaranya dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Adapun faktor-faktor lain yang menunjang pembangunan tersebut seperti produk domestik regional bruto dan sisa lebih perhitungan anggaran.

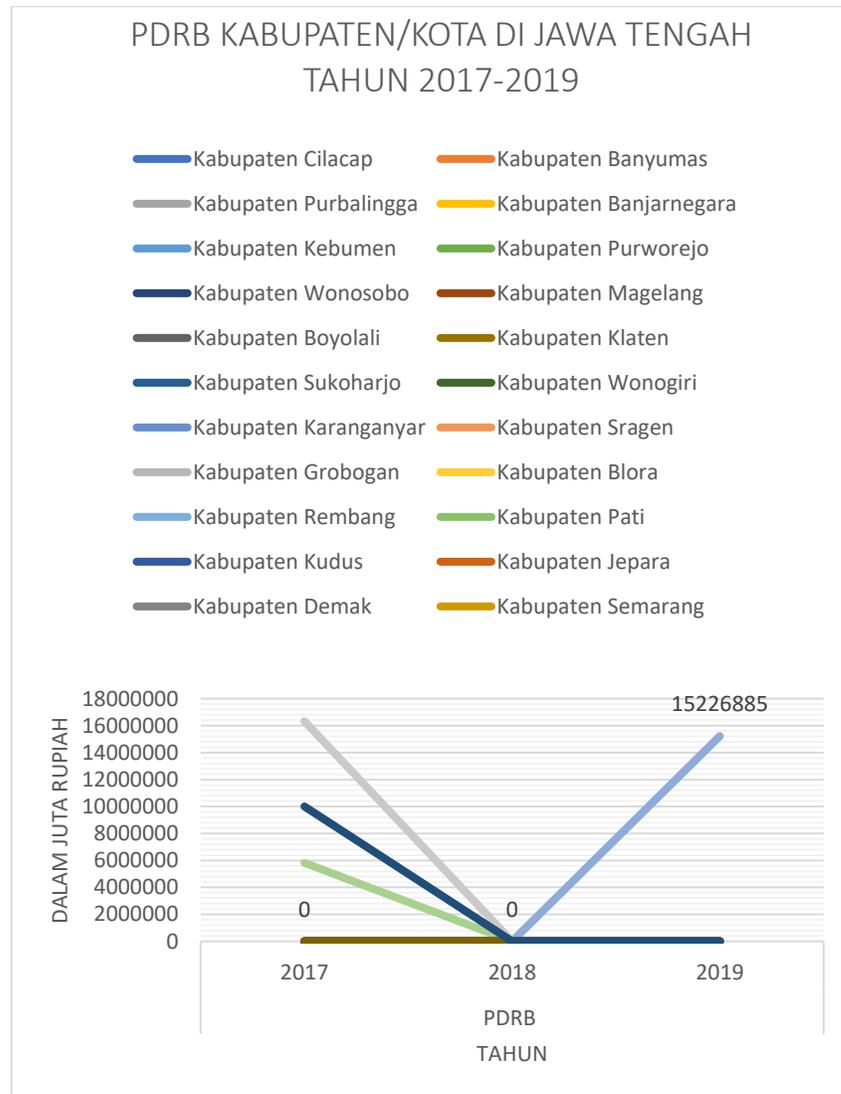
UU Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 yang mengatur terkait dengan otonomi daerah merupakan pembaharuan dari beberapa pasal UU RI Nomor 32 Tahun 2004. Setiap daerah mempunyai otonomi yang mengharuskan mengatur pemerintahannya sendiri ([pih.kemlu.go.id](http://pih.kemlu.go.id)). Dalam mengatur pemerintahan daerah dibantu oleh kepala daerah dan DPRD serta pengurus

daerah. Otonomi daerah memang membebaskan setiap pemerintahan kabupaten maupun pemerintah kota untuk melaksanakan hak kekuasaan pemerintahannya sendiri, namun harus sesuai dengan aturan yang berlaku yaitu menyelenggarakan dan mengembangkan pembangunan daerah agar kesejahteraan setiap daerah tercapai.

Faktor yang penting untuk menunjang pembangunan daerah salah satunya belanja modal. Menurut UU No 45 Tahun 2007 Pasal 1, belanja pemerintah pusat dibedakan menjadi 3 yaitu belanja pemerintah menurut organisasi, fungsi dan jenisnya. Belanja modal disini masuk dalam kategori belanja pemerintah menurut jenisnya yang mempunyai tujuan dalam rangka pembentukan modal dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan, serta dalam bentuk fisik lainnya. Hal tersebut dilakukan agar terciptanya masyarakat yang sejahtera.

Faktor lain yang mempengaruhi belanja modal seperti pendapatan asli daerah yang didalamnya terdapat produk domestik regional bruto. Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan wilayah yang dilandaskan dari kebijakan wilayah dan sinkron pada peraturan undang-undang. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan suatu indikator yang penting untuk mengetahui kondisi ekonomi suatu daerah dalam kurun waktu tertentu, baik atas harga berlaku maupun harga konstan (Aditya & Dirgantari, 2017).

Produk domestik regional bruto di kabupaten atau kota Jawa Tengah selama kurun waktu tiga tahun yaitu 2017 sampai 2019 selalu mengalami kenaikan yang signifikan seperti dalam grafik berikut:



Sumber: DJPK Kemenkeu

**Gambar 1.1**  
**PDRB Kabupaten/Kota di Jawa Tengah**

Grafik diatas menunjukkan jumlah PDRB kabupaten atau kota di Jawa Tengah yang berjumlah 29 kabupaten dan 6 kota. Dari tabel diatas bisa diketahui bahwa PDRB tertinggi berada di Kota Semarang pada tahun 2019 yaitu sebesar Rp 140.326.256.850.000,00 dan yang terendah di Kota Tegal pada tahun 2017 sebesar Rp 10.006.943.000.000,00. Hal tersebut menunjukkan bahwa setiap kabupaten atau kota mempunyai potensi yang berbeda dalam semua unit ekonomi.

Pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah berlandaskan pada undang-undang yang telah disebutkan diatas (UU Nomor 32 Tahun 2004) bahwa pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan kepada pemerintah daerah yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Ketiga dana tersebut merupakan pendanaan daerah yang berasal dari APBN. Dana tersebut mempunyai tujuan menopang daerah dalam membiayai kewenangannya.

Dana perimbangan yang pertama yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki tujuan untuk kesetaraan kapasitas keuangan antar daerah agar meminimalisir kesenjangan kapasitas keuangan antar daerah menggunakan implementasi formula yang meninjau kebutuhan dan potensi daerah. DAU dialokasikan bagi daerah yang mempunyai potensi fiskalnya besar namun kebutuhan fiskalnya kecil, dan akan memperoleh alokasi DAU yang relatif kecil. Begitu juga sebaliknya, daerah yang mempunyai potensi fiskal kecil tetapi kebutuhan fiskalnya besar akan mendapatkan DAU yang relatif besar.

Hal tersebut menjelaskan bahwa secara implisit DAU merupakan faktor pemerataan kapasitas fiskal (Sumangkut et al., 2019).

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan sumber dana perimbangan yang kedua. DAK ini mempunyai tujuan untuk mendukung pengeluaran aktivitas spesial di wilayah tertentu yang menggambarkan urusan wilayah serta sesuai dengan prioritas nasional, terkhusus untuk menolong kebutuhan fasilitas serta prasarana pelayanan dasar warga yang belum menggapai standar tertetu ataupun dengan kata lain untuk menaikkan percepatan pembangunan wilayah (Dwirandra, 2015).

Selain dana perimbangan, pemda juga memperhatikan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) dalam melaksanakan kewenangannya di pengalokasian sumber daya yang ada. SiLPA dihasilkan dari penghematan belanja pada realisasi APBD yang sebelumnya. Semakin besar jumlah SiLPA yang dihasilkan membuktikan kurang telitinya dalam penghitungan anggaran. Menurut UU No 12 Tahun 2019 Pasal 71 SiLPA bersumber dari pelampauan pendapatan PAD, pelampauan pendapatan penghasilan transfer, pelampauan pendapatan lain- lain pemasukan wilayah yang legal, pelampauan pendapatan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga hingga pada akhir tahun belum tuntas, dan/atau dana akibat tidak tercapainya target kinerja dan sisa dana pengeluaran pembiayaan (Laksmi & Hadi, 2013; Zeatifani & Abdullah, 2018).

Semua provinsi di Indonesia setiap tahunnya dilakukan pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) untuk mengetahui anggaran dan realisasinya sesuai atau tidak. Begitu juga dengan Provinsi Jawa Tengah. Anggaran tahun 2019 Provinsi Jawa Tengah ditemukan beberapa masalah dalam belanja modal bidang infrastruktur di 11 pemerintah daerah di Jawa Tengah. Sebelas Pemda tersebut adalah Kota Semarang, Kabupaten Rembang, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Sragen, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Batang, dan Kabupaten Kendal. Temuan tersebut memiliki potensi yang merugikan keuangan negara ([jateng.bpk.go.id](http://jateng.bpk.go.id)). Adapun hukum yang melandasi pelaksanaan pengelolaan keuangan pada pemerintah daerah yaitu surat Al- Qur'an dan hadits berikut:

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْأُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ  
وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya: “Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian dari pada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, Padahal kamu mengetahui” (*Q.S. Al-Baqarah: 188*).

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ  
إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “Sesungguhnya Allah kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dan (menuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat” (*Q.S. An-Nisa:58*).

إِل مام راع و هو مسؤ و ل عن عيته (رواه مسلم)

Artinya: “Seorang imam (khalifah) adalah pemelihara dan pengatur urusan (rakyat), dan dia akan diminta pertanggungjawabannya terhadap rakyat” (*H. R. Muslim*).

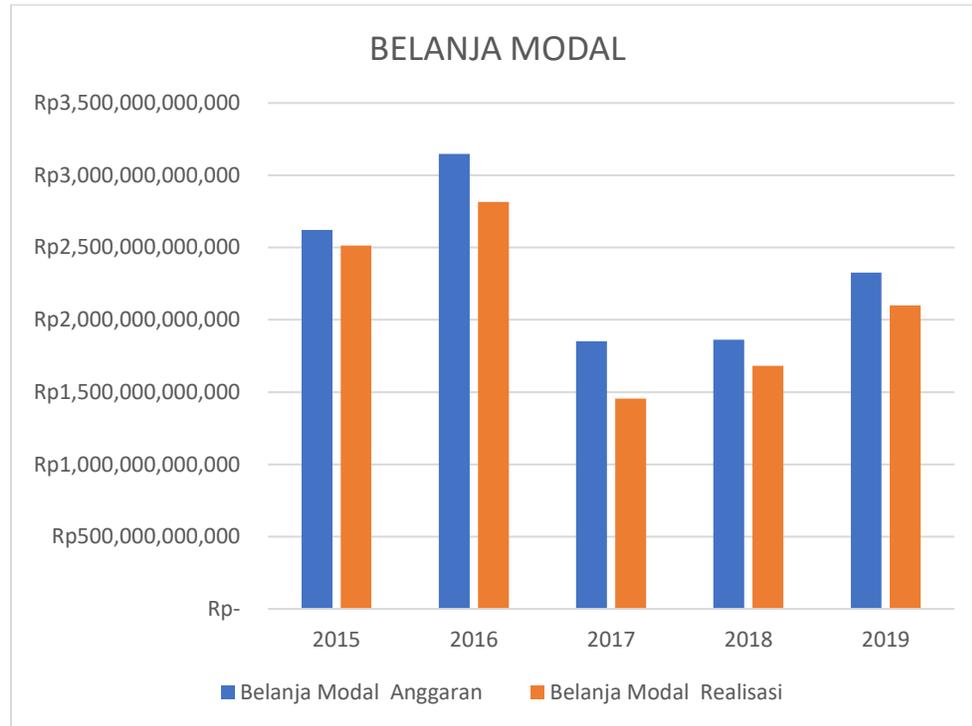
Dari kedua ayat serta hadits di atas pada hakekatnya pemerintah sebagai khalifah dari rakyatnya memiliki amanat dalam penyelenggaraan pengelolaan pemerintahan khususnya dalam pengelolaan keuangan. Dari surat Al-Quran dan hadits di atas diharapkan pemerintah menggunakan anggaran untuk urusan rakyat, menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dalam kasus pada penelitian ini mengenai bagaimana pemerintah memberikan laporan kepada masyarakat sebagai stakeholder (Anggraeni, 2016).

Salah satu evaluasi pada pengelolaan anggaran dikatakan baik yaitu melalui evaluasi kinerja keuangan. Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja dalam suatu organisasi yang memakai indikator keuangan. Analisis

kinerja keuangan dalam dasarnya dilakukan untuk menilai masa lalu menggunakan bermacam-macam analisis yang diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas atau mewakili kondisi dalam suatu organisasi. Pengukuran kinerja keuangan pada tiga pemerintah wilayah juga dipakai untuk menilai akuntabilitas dan kemampuan keuangan wilayah tersebut dalam hal pembiayaan aplikasi otonomi daerah.

Penelitian dari Aditya & Dirgantari (2017), menyimpulkan bahwa adanya hubungan positif antara Dana Alokasi Khusus (DAK) dengan Belanja Modal. Sejalan dengan penelitian Sugiyanta (2016) yang menjelaskan adanya keterkaitan DAK dengan belanja modal. Hal tersebut terjadi dikarenakan Dana Alokasi Khusus (DAK) mempunyai sifat *special grant* sehingga DAK dialokasikan untuk membiayai program khusus nasional pemerintah daerah.

Demikian juga dengan variabel PDRB, DAU dan SiLPA juga memiliki keterkaitan dengan Belanja Modal. Adanya keterkaitan antara semua faktor menunjukan bahwa pertumbuhan ekonomi itu berperan penting dalam menentukan penerimaan daerah. Dimana daerah yang mempunyai PDRB yang tinggi juga mempunyai belanja modal yang tinggi juga (Farel, 2015). Berikut data anggaran dan realisasi belanja modal pada tahun 2015-2019:



Sumber: DJPK Kemenkeu

**Gambar 1.2**  
**Anggaran dan Realisasi Belanja Modal**

Dari diagram diatas dapat diketahui bahwa pada setiap tahunnya anggaran dana alokasi belanja modal selalu lebih tinggi dibandingkan dengan realisasinya. Hal ini dapat dikatakan bahwa terjadi surplus anggaran untuk belanja modal. Anggaran dan realisasi terbesar terjadi pada tahun 2016 yaitu dengan dana anggaran mencapai Rp 3.147.522.814.000,00 dan realisasinya sebesar Rp 2.815.678.180.450,00. Tetapi, pada tahun 2017 mengalami penurunan yang sangat rendah yaitu menjadi Rp 1.850.318.118.000,00 untuk anggarannya dan Rp 1.454.598.084.464,00 untuk realisasi dari alokasi belanja modal di Provinsi Jawa Tengah.

Dana Alokasi Umum (DAU) berkaitan dengan belanja modal sebab adanya keterkaitan kontraktual antara principal dengan agen yang menunjukkan rasa tanggung jawab pemerintah daerah dalam melayani masyarakat menggunakan alokasi belanja modal. DAU juga merupakan satu diantara tiga sumber dana perimbangan yang mempunyai tujuan membiayai sarana dan prasarana publik (Simamora, 2014)

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) memiliki hubungan positif juga dengan Belanja Modal. Hal ini mampu dijelaskan pada pos perolehan pembiayaan yang terdapat hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, pinjaman dalam negeri, serta penerimaan kembali pinjaman yang sudah diberikan pemda kepada pihak yang lain. Sehingga akan menutupi defisit APBN, karena adanya pos penerimaan pembiayaan yang meningkat akan menghasilkan surplus kembali (Simamora, 2014).

Dari uraian latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian untuk mengetahui pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap Alokasi Belanja Modal dengan judul **“Analisis Pengaruh Produk Domestik Regional Bruto, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Terhadap Alokasi Belanja Modal (Studi Pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015-2019)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) terhadap alokasi belanja modal pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019?
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap alokasi belanja modal pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019?
3. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap alokasi belanja modal pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019?
4. Bagaimana pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap alokasi belanja modal pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) terhadap alokasi belanja modal pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap alokasi belanja modal pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019.

3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap alokasi belanja modal pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019.
4. Untuk mengetahui pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap alokasi belanja modal pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah tahun 2015-2019.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat di Bidang Teoritis

Manfaat penelitian di bidang teoritis yaitu untuk target dalam studi pengalokasian sumber dana yang mempengaruhi belanja modal khususnya Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), serta Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA). Selain itu, agar mendalami perihal substansi institusi sektor publik yaitu pemda di perkuliahan.

2. Manfaat di Bidang Praktik

- a. Bagi Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah

Hasil dari penelitian ini dapat digunakan untuk gambaran dan acuan bagaimana Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mengalokasikan sumber pendapatan daerah secara lebih efektif. Pemerintah daerah dapat menaikkan kualitas pelayanan publik dengan cenderung menaikkan persentase alokasi belanja modal.

b. Bagi Peneliti

Penelitian ini berguna untuk upaya mengerti lebih lanjut terkait ilmu yang sudah diperoleh pada saat kuliah tentang hal-hal yang terkait dengan sektor publik, yaitu pemerintah daerah.

3. Manfaat untuk Pengambilan Keputusan atau Kebijakan

Manfaat penelitian untuk pengambilan keputusan atau kebijakan bagi pemerintah daerah khususnya Pemerintah Daerah Jawa Tengah agar dalam penyusunan kebijakan di masa yang akan datang menjadi lebih baik lagi dan sesuai dengan perencanaan, pengendalian dan evaluasi dari APBN dan APBD, Undang-Undang, serta peraturan yang berlaku.