

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pertumbuhan ekonomi daerah merupakan salah satu indikator keberhasilan pencapaian pembangunan nasional, dengan memperhatikan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan yang nantinya sebagai salah satu kunci untuk memantapkan perekonomian nasional demi peningkatan kesejahteraan rakyat. Pertumbuhan ekonomi dapat dicapai melalui dua cara, yaitu: pertama dengan menaikkan investasi modal dan kedua melakukan efisiensi terhadap sumber daya yang dimiliki (Suprayitno, 2015). Untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, diharapkan desentralisasi fiskal dapat memberikan dampak yang positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi

Anggaran daerah merupakan suatu rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik propinsi maupun kabupaten dan kota (Yovita dan Utomo, 2010). Otonomi daerah yang berlaku di Indonesia didasarkan pada UU No.22 Tahun 1999 yang telah direvisi UU No.32 Tahun 2004, dan mengalami revisi kembali menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 dijelaskan bahwa Pemerintah Pusat memberi kewenangan yang luas kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus anggaran daerah tersebut dengan meminimalkan campur tangan Pemerintah Pusat

(Wandira, 2013), dan melibatkan dua pihak yaitu eksekutif dan legislatif yang masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang kebijakan umum APBD sebagai prioritas anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja modal (Banik N dkk, 2013). Eksekutif nantinya akan membuat rancangan APBD sesuai dengan kebijakan umum APBD dan prioritas yang kemudian akan diserahkan kepada legislatif sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda). Dalam Undang-Undang tersebut ditegaskan pula bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransferkan dana perimbangan kepada pemerintah daerah (Ernayani, 2018).

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.22/2011 dan Permendagri No.37/2012 bahwa Pemerintah daerah wajib mengalokasikan belanja modal minimal 29% dari belanja daerah. Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemerintah Daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik hal ini ditunjukkan dengan adanya peningkatan investasi modal dalam bentuk aset yaitu peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik, karena aset tetap yang dimiliki merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah (Laksono, 2014).

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 kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik (Hidayah dan Setiyawati, 2014).

Untuk mengurangi kesenjangan dan mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan, diterbitkannya UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik Pemerintah Daerah mengubah komposisi belanjanya. Berdasarkan UU nomor 33 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah nomor 55 tahun 2005 dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan, perbaikan jalan umum dan lain-lain (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010). Sejalan dengan pendapat tersebut, bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik (Bambang, 2013).

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator kesuksesan untuk kegiatan pembangunan (Jaeni dan Anggana, 2016). Pertumbuhan ekonomi menggambarkan kondisi masyarakat yang lebih baik dengan peningkatan produktivitas masyarakat. Jadi pertumbuhan ekonomi adalah suatu proses meningkatnya pendapatan nasional yang terus menerus dalam jangka panjang. Semakin besar pendapatan nasional suatu negara, maka besar kemungkinan negara tersebut memiliki tingkat pembangunan dan pendapatan

rata-rata penduduk yang tinggi, karena pertumbuhan ekonomi merupakan indikasi keberhasilan pembangunan ekonomi. Pemerintah dapat memperbaiki kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi, contohnya dengan perbaikan infrastruktur, pelayanan kesehatan, peningkatan pendidikan, serta penambahan produksi pada sektor jasa dan barang modal (Sukirno, 2011). Infrastruktur dan sarana prasana yang ada di daerah akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah. Jika sarana dan prasana suatu daerah yang memadai maka masyarakat dapat melakukan aktivitasnya secara aman dan nyaman yang akan berpengaruh pada tingkat produktivitasnya yang semakin meningkat (Wertianti dan Dwirandra, 2013), dan dengan adanya infrastruktur yang memadai akan menarik investor untuk menanamkan modal atau membuka usaha di daerah tersebut.

Dalam era ini diharapkan terjadinya peningkatan potensi yang dimiliki sebagai sumber pendapatan daerah. Salah satu sumber pendapatan daerah adalah pendapatan asli daerah (PAD) yang terdiri dari pajak daerah, retribusi dan hasil pengelolaan kekayaan daerah. Peningkatan PAD diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin membaik (Puspita, 2011).

Setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan-kegiatannya, hal ini membuat ketimpangan fiskal antara daerah satu dengan daerah yang lain (Malisan dan Fakhroni, 2017). Oleh karena itu pemerintah pusat mengatasinya dengan mengalokasikan dana yang bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah tersebut. Dana

perimbangan dari pemerintah ini terdiri dari dana alokasi umum (DAU) yang pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keadilan serta dana alokasi khusus (DAK). Pemerintah Pusat memberi kewenangan kepada Pemerintah Daerah dengan pengalihan dana, sarana, dan SDM. Pengalihan dana diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan yaitu dana alokasi khusus (DAK).

Dana alokasi khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan untuk ke daerah-daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan kegiatan daerah. (Wong, 2004) menjelaskan bahwa pemanfaatan DAK ditujukan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang. Oleh sebab itu adanya pengalokasian DAK diharapkan dapat mempengaruhi belanja modal (Jaya dan Sisdyani, 2014), karena DAK cenderung akan menambah aset tetap yang dimiliki pemerintah daerah guna meningkatkan pelayanan publik. Pemerintah harus sebisa mungkin mengolah harta/kekayaan daerah untuk memenuhi kebutuhan daerah atau meningkatkan pelayanan publik dan pemerataan (Masdjojo dan Sukartono, 2009). Pemerintah daerah jangan sampai berlebihan untuk membelanjakan kebutuhan daerah yang nantinya tidak akan bermanfaat bagi daerah. Seperti yang dikatakan dalam

(Q.S. Al-Furqan/25 : 67) yang berbunyi :

وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا

*“Dan orang-orang yang apabila membelanjakan (harta), mereka tidak berlebih-lebihan, dan tidak (pula) kikir, dan adalah (pembelanjaan itu) di tengah-tengah antara yang demikian.”*

Kartika dan Suzan (2012) menjelaskan bahwa seharusnya pemerintah daerah dapat membiayai sebagian pengeluaran atau belanja daerahnya menggunakan pendapatan asli daerah, tetapi kenyataannya banyak pemerintah daerah yang lebih banyak membiayai belanja daerahnya menggunakan dana transfer dari pemerintah pusat daripada pendapatan asli daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 14, semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran daerah bersangkutan adalah belanja daerah. Seluruh pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah dan seluruhnya dimasukkan kedalam belanja daerah (Haryanto, 2008).

Dana alokasi khusus adalah dana yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan khusus pada kegiatan investasi pembangunan, peningkatan serta perbaikan sarana dan prasarana umum dengan umur ekonomis yang panjang. Dengan adanya dana alokasi khusus diharapkan dapat menambah alokasi belanja modal, karena secara teori dana alokasi khusus bertujuan untuk

pembangunan yang akan menambah aset fisik Pemerintah Daerah (Andrian dan Samekto, 2017). Hasil dari penelitian yang dilakukan Hairiyah et al. (2017) memperoleh hasil yang menyatakan bahwa dana alokasi khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal, sejalan dengan penelitian yang dilakukan Rilian Pratama (2017), Nurhidayati dan Yaya (2013), serta Sudika dan Budiarta (2017). Akan tetapi, berbeda dengan penelitian yang dilakukan Ayem dan Pratama (2018) hasil penelitiannya menyatakan bahwa dana alokasi khusus tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Sularno (2013). Variabel penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan variabel-variabel yang ada pada penelitian yang dilakukan oleh Sularno (2013). Variabel-variabel yang digunakan diantaranya pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah (PAD), dan dana alokasi umum (DAU), karena pada penelitian yang dilakukan oleh Sularno (2013) variabel tersebut berpengaruh signifikan. 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. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang dirasa kurang produktif. Penelitian ini menggunakan periode penelitian tahun 2019, karena dengan menggunakan data yang sudah *update* di *website* dari penyusunan

penelitian diharapkan dapat memberikan informasi yang relevan untuk kondisi belanja modal saat ini.

Ada beberapa perbedaan dalam penelitian ini jika dibandingkan dengan penelitian sebelumnya, dalam penelitian ini peneliti menambahkan variabel independen yaitu dana alokasi khusus (DAK). Motivasi penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah variabel pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal. Selain itu, motivasi penelitian ini yaitu pengalokasian anggaran belanja modal yang semakin meningkat setiap tahunnya.

Berdasarkan latar belakang masalah dan perbedaan penelitian-penelitian sebelumnya yang telah dijelaskan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul: **“PENGARUH PERTUMBUHAN EKONOMI, PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM, DAN DANA ALOKASI KHUSUS TERHADAP BELANJA MODAL”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan diteliti, yaitu :

1. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap belanja modal?
2. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja modal?
3. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja modal?
4. Apakah dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh terhadap belanja modal?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja modal
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap belanja modal
4. Untuk menguji secara empiris pengaruh dana alokasi khusus (DAK) terhadap belanja modal

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan oleh penulis pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Untuk meningkatkan kemampuan pemahaman khususnya dalam bidang pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.
- b. Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu, terutama dalam bidang akuntansi sektor publik mengenai pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terhadap belanja modal.

- c. Penelitian ini sebagai tambahan pengetahuan untuk pembaca terutama dalam sektor pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

## **2. Manfaat Praktis**

- a. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi terwujudnya kemajuan dan kemudahan akses pada suatu daerah dan dijadikan sebagai pertimbangan pemerintah daerah untuk pengalokasian belanja modal, sehingga dapat meningkatkan pelayanan kepada publik.
- b. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat tersebut dan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk membantu mengoptimalkan kemandirian daerah.