

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia ditandai dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah,yang menggantikan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemersintahan Daerah yang merupakan pengganti dari Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan merupakan definisi dari otonomi daerah (UU Nomor 22 Tahun 1999, 1999).

Menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004 (2004) Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini memiliki arti bahwa Pemerintah daerah memiliki hak dan wewenang sendiri untuk menggunakan sumber pendapatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan berkewajiban melayani kepentingan masyarakat demi percepatan laju perekonomian dan

pembangunan daerah, serta mengurangi kesenjangan antar wilayah dan meningkatkan pelayanan publik.

Otonomi daerah memberikan kesempatan yang lebih luas pada daerah untuk mengelola dan mendapatkan potensi-potensi sumber daya alamnya sesuai dengan kemampuan dan daya dukung yang dimiliki oleh daerahnya. Daerah juga berhak mengelola dan memanfaatkan sumber penerimaan daerah yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Pemerintah daerah juga dapat secara optimal memanfaatkan sumber-sumber penerimaan daerah tersebut untuk penyelenggaraan pemerintahan. Hal penting yang harus diperhatikan secara khusus oleh Pemerintahan daerah yaitu masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Berubahnya pola penerimaan dan pengeluaran daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), memberikan dampak tersendiri dalam proses pembangunan di daerah.

Rencana keuangan dan kebijakan-kebijakan yang disusun oleh pemerintah daerah menjadi lebih fleksibel setelah diberlakukannya otonomi daerah. Pemerintah daerah dapat merumuskan dan mewujudkan sendiri kebijakan dan rencana keuangan demi kemajuan daerahnya. Dalam hal pengalokasian anggaran terutama belanja modal, pemerintah daerah diharapkan dapat menyusun anggaran belanja modal secara tepat. Penganggaran belanja modal yang tepat merupakan salah satu wujud langkah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Alokasi belanja modal diharapkan agar tepat sasaran dan bermanfaat bagi kepentingan umum.

Anggaran daerah adalah rencana keuangan yang dijadikan pedoman oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Di Indonesia, anggaran daerah dikenal dengan nama Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah (APBD). Seluruh penerimaan dan pengeluaran daerah baik dalam bentuk uang, barang, dan jasa pada tahun anggaran harus dianggarkan dalam APBD. 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 pemerintah maupun fasilitas publik. Dengan demikian, dalam upaya meningkatkan pelayanan publik pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif (Fathia dan Rusdi, 2020).

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 (Pangestu et.al, 2019).

Menurut Mundiroh (2019), efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan APBD merupakan faktor yang sangat mempengaruhi keberhasilan pengelolaan APBD daerah tersebut. Jika Pemda mampu mengelola APBD secara efektif dan efisien maka akan terwujud peningkatan pembangunan daerah dan juga peningkatan kesejahteraan rakyat. Namun jika Pemda kurang mampu dan kurang

efisien dalam praktek pengelolaan APBD maka justru akan menghambat kinerja Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pembangunan serta kesejahteraan rakyat. Pemerintah Daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran Belanja Modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Anggaran Belanja Modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik. Setiap tahun biasanya dilaksanakan pengadaan aset tetap oleh pemerintah daerah sesuai dengan prioritas anggaran dan pelayanan publik yang memberikan dampak jangka panjang secara finansial (Setyarini dan Rustiyaningsih, 2020).

Permasalahan bagi pemerintah daerah salah satunya yaitu mengenai pengalokasian anggaran, dimana Pemerintah Daerah diharapkan mampu mengalokasikan pendapatan daerah yang diperoleh untuk belanja daerah yang lebih prioritas dengan jumlah alokasi dari program-program dan kegiatan dengan sumber daya yang terbatas. Anggaran belanja modal dalam APBD mencerminkan tingkat kemampuan dan prioritas pemerintah daerah dalam menganggarkan belanja modal. Penambahan aset tetap dan rencana alokasi belanja modal harus mengacu pada pengadaan kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana. Tujuannya tentu saja untuk penyediaan fasilitas umum dan memfasilitasi dalam kegiatan pelayanan terhadap masyarakat. Sehingga upaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, pemerintah daerah sebaiknya mengubah struktur anggaran belanjanya sehingga menjadi lebih efektif dan efisien. Struktur dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah selama ini lebih besar dialokasikan untuk membiayai belanja rutin. Untuk mencapai hasil yang maksimal dalam

pengelolaan anggaran belanja modal terdapat beberapa variabel berpengaruh yang harus diperhatikan oleh Pemerintah daerah untuk menyusun alokasi belanja modal yaitu: tingkat pertumbuhan ekonomi daerah, pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah.

Tingkat pertumbuhan ekonomi yang baik tentu saja merupakan sesuatu yang sangat dicita-citakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Seiring dengan pertumbuhan ekonomi, pembangunan ekonomi juga sangat diharapkan dapat tercapai. Adapun indikasi dari pembangunan ekonomi adalah peningkatan produktivitas serta pendapatan perkapita yang berujung pada peningkatan kesejahteraan. Dalam usaha peningkatan pembangunan ekonomi, pemerintah berupaya mengelola sumber daya dengan sebaik mungkin melalui berbagai cara, salah satunya dengan cara bermitra dengan masyarakat guna membuka lapangan pekerjaan baru di daerah tersebut. Pada umumnya, peningkatan pertumbuhan ekonomi akan diikuti oleh peningkatan belanja modal meskipun terkadang jumlahnya tidak terlalu signifikan (Mundiroh, 2019).

Pertumbuhan ekonomi dapat diukur dengan menggunakan PDRB. PDRB dapat dikatakan sebagai salah satu alat ukur keberhasilan pembangunan ekonomi di suatu daerah karena dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai kondisi perekonomian daerah pada satu periode waktu tertentu (Akhadi, 2020). Nilai PDRB dapat menjadi tolak ukur kemajuan di suatu wilayah. Apabila investasi meningkat, maka pertumbuhan ekonomi juga meningkat. Investasi yang dimaksud adalah infrastruktur yang memadai. Pembangunan infrastruktur yang memadai dapat mendorong pertumbuhan

ekonomi, sedangkan pembangunan infrastruktur yang belum memadai akan menghambat pertumbuhan ekonomi di suatu wilayah. Laju pertumbuhan ekonomi yang mengalami penurunan, menunjukkan bahwa belum optimalnya pembangunan infrastruktur di suatu wilayah.

Sumber pendapatan daerah yang dapat dialokasikan untuk membiayai belanja modal yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sejak diterapkannya desentralisasi fiskal, pemerintahan pusat mengharapkan daerah dapat mengelola sumber daya yang dimiliki sehingga tidak hanya mengandalkan dana transfer dari pemerintah pusat. Merujuk pada hasil penelitian Mundiroh (2019), memperoleh hasil yang menunjukkan bahwa pengaruh yang dimiliki oleh variabel independen PAD terhadap belanja modal daerah adalah pengaruh positif dan signifikan. Sejalan dengan adanya peningkatan PAD yang didapatkan suatu daerah maka terjadi peningkatan pula untuk alokasi belanja modal daerah tersebut. Hal ini disebabkan oleh kewenangan pemerintah daerah dalam menerapkan kebijakan otonomi daerah yang akan semakin luas sejalan dengan peningkatan pendapatan dalam hal ini PAD yang merupakan penerimaan yang benar-benar bersumber pada potensi daerah tersebut.

Peningkatan penerimaan daerah dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang semakin meningkat, menunjukkan bahwa upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan kapasitas daerah. Dengan meningkatnya penerimaan PAD tersebut, diharapkan juga dapat meningkatkan alokasi belanja modal yang diprioritaskan untuk pembangunan pada sektor-sektor pelayanan publik.

Di era pelaksanaan desentralisasi ini, Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber utama penerimaan bagi daerah untuk memaksimalkan kemakmuran rakyat yang direalisasikan dalam belanja daerah. Akan tetapi setiap daerah mempunyai kemampuan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan operasional didaerahnya masing-masing, hal tersebut menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah. Untuk mengatasi ketimpangan tersebut pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan untuk masing-masing daerah (Pratiwi, 2019).

Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberi otonomi kepada daerah, terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat semakin baik. Dana perimbangan bertujuan untuk menyelaraskan kemampuan keuangan daerah yang beragam sehingga tidak terjadi ketimpangan dalam hal sumber pendapatan daerah. Dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil (Undang Undang Nomor 33 Tahun, 2004).

Lain-lain pendapatan daerah yang sah menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004 (2004) pasal 164 ayat 1 tentang pemerintah daerah adalah seluruh pendapatan daerah selain PAD, Dana Perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan pemerintah. Setiap belanja daerah yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah terlebih dahulu dianggarkan dalam APBD. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 (2006) pasal 122 dinyatakan bahwa pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia

dalam APBD. PAD, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan sumber pendapatan daerah. Pemerintah harus dapat menyesuaikan belanja daerah yang akan dikeluarkan dengan PAD yang diterima, dana perimbangan yang ditransfer dari pusat dan lain- lain pendapatan daerah yang sah.

Berdasarkan data PDRB dan Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah (LRA) Kabupaten/Kota di propinsi Sumatera Barat dalam kurun waktu tahun 2018-2019, menyajikan data sebagai berikut:

**Tabel 1.1 PDRB dan Laporan Realisasi Pendapatan dan Belanja Modal  
Kab/Kota Propinsi Sumatera Barat Tahun 2018-2019**

No	URAIAN	2018		2019	
		Anggaran (Rp miliar)	Realisasi (Rp miliar)	Anggaran (Rp miliar)	Realisasi (Rp miliar)
1.	PDRB		5,16		5,05
2.	PAD	2.215,-	1.947,-	2.555,-	2.096,-
3.	Dana Perimbangan	15.373.333,-	15.059.326,-	16.359.626,-	15.900.411,-
4.	LPD yang Sah	890.401,-	799.908,-	1.200.334,-	1.109.806,-
5.	Belanja Modal	4.588.184,-	3.886.683,-	5.033.630,-	4.190.567,-

Sumber: PDRB dan LRA Kab/Kota Propinsi Sumbar



Berdasarkan tabel 1.1 diatas dapat diketahui bahwa sumber penerimaan daerah yang paling dominan pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat berasal dari dana perimbangan. Hal ini menggambarkan bahwa belanja modal sebagian besar dibiayai dari dana perimbangan. PDRB yang menggambarkan tingkat pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan dari tahun 2018 ke tahun 2019. Sedangkan pada belanja modal terdapat peningkatan dari sisi anggaran dan realisasi.

Dalam penelitian ini akan dibahas variabel dependen lainnya yang mempengaruhi belanja modal pemerintah Kabupaten/Kota di propinsi Sumatera Barat dan merupakan komponen penerimaan daerah yang belum dibahas dalam penelitian sebelumnya. Penelitian juga mengambil sampel secara langsung melalui pemerintah propinsi Sumatera Barat dengan mempertimbangkan karakteristik kualitatif laporan keuangan agar lebih relevan sehingga penelitian menjadi lebih baik.

Hasil penelitian Marseno dan Mulyani (2020) menyimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal pemerintah Kabupaten/Kota di propinsi Sumatera Barat, sedangkan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja modal pemerintah daerah.

Menurut penelitian dari Setiawan dan Andris (2019), menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-lain pendapatan yang sah secara bersama-sama mempengaruhi alokasi belanja modal di Kab/Kota di Jawa Barat. PAD, Dana Perimbangan dan Lain-lain pendapatan yang sah secara individual mempengaruhi alokasi belanja modal pada Kab/Kota di Jawa Barat.

Variabel yang dominan berdampak terhadap alokasi belanja modal di pemerintahan propinsi Jawa Barat yaitu variabel Pendapatan Asli Daerah.

Berdasarkan latar belakang dan penelitian terdahulu yang telah dijabarkan diatas, peneliti ingin melakukan penelitian dengan mengambil studi kasus pada Pemerintah Kabupaten/Kota di propinsi Sumatera Barat serta menuangkannya dalam bentuk tesis dengan judul **“Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Yang Sah Terhadap Belanja Modal Pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat Tahun 2015-2019”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, peneliti mengidentifikasi masalah penelitian sebagai berikut:

1. Otonomi Daerah memberi kewenangan kepada Pemerintah daerah untuk menggunakan sumber pendapatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
2. Penganggaran belanja modal yang tepat merupakan salah satu wujud langkah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
3. Peningkatan pertumbuhan ekonomi yang dapat diukur dengan PDRB, menjadi tolak ukur kemajuan di suatu wilayah yang dapat mempengaruhi besarnya alokasi belanja modal.
4. PAD dapat meningkatkan alokasi belanja modal yang diprioritaskan untuk pembangunan pada sektor-sektor pelayanan publik.

5. Dana perimbangan sebagai sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah.
6. Lain-lain pendapatan yang sah dapat meningkatkan alokasi belanja daerah secara keseluruhan, termasuk belanja modal.

### **1.3 Batasan Masalah**

Untuk lebih terarahnya penelitian ini, penulis membatasi permasalahan dalam penelitian ini agar lebih fokus pada pembatasan masalah dalam penelitian yaitu:

1. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten/Kota di propinsi Sumatera Barat.
2. Periode yang diambil untuk penelitian ini adalah periode tahun 2015 sampai dengan tahun 2019.
3. Variabel-variabel yang mempengaruhi belanja modal yang digunakan dalam penelitian ini adalah:
  - 1) Pertumbuhan ekonomi,
  - 2) Pendapatan Asli Daerah (PAD),
  - 3) Dana Perimbangan,
  - 4) Lain-lain Pendapatan yang Sah.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah pertumbuhan ekonomi mempengaruhi belanja modal pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat?.
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD)mempengaruhi belanja modal pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat?.
3. Apakah dana perimbangan mempengaruhi belanja modal pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat?.
4. Apakah Lain-lain pendapatan yang sah mempengaruhi belanja modal pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat?.
5. Apakah pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah secara bersamaan mempengaruhi belanja modal Kabupaten/Kota di Sumatera Barat?.

## **1.5 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.5.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat.
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh dana perimbangan terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat.

4. Untuk menguji secara empiris pengaruh Lain-lain pendapatan yang sah terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat.
5. Untuk menguji secara empiris pengaruh pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah secara bersamaan terhadap belanja modal Kabupaten/Kota di Sumatera Barat.

### **1.5.2 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan antara lain:

1. Bagi pemerintah daerah, sebagai gambaran dan acuan bagaimana seharusnya pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat mengalokasikan sumber-sumber pendapatan daerah secara lebih produktif. Pemerintah daerah dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan cenderung meningkatkan persentase alokasi belanja modal.
2. Bagi peneliti, sebagai upaya dalam memahami lebih lanjut mengenai ilmu tentang alokasi belanja modal daerah.
3. Bagi Peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi lebih lanjut untuk penelitian selanjutnya di bidang manajemen keuangan pada umumnya dan manajemen keuangan daerah pada khususnya.