

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Sektor publik merupakan bagian yang berkaitan erat dengan pengelolaan keuangan daerah. Sektor publik memiliki peranan dalam memenuhi kebutuhan publik atau masyarakat. Sumber dana untuk sektor publik berasal dari dana masyarakat, baik dari pajak atau retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta pendapatan daerah lain-lain yang sah menurut undang-undang yang berlaku. Perubahan pada sektor publik menuntut demokratisasi yang menyebabkan transparansi dan akuntabilitas, yang mana menjadikan aspek-aspek tersebut menjadi hal yang penting dalam pemerintahan khususnya dalam bidang pengelolaan keuangan negara maupun daerah.

Sebagaimana yang tertuang pada Undang-Undang No.32 tahun 2004, Pemerintah daerah dinyatakan memiliki hak maupun kewajiban sepenuhnya dalam mengatur sendiri kegiatan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan umum, dan daya saing daerah. Pemerintah daerah mempunyai hak yang besar untuk mengelola sumber-sumber perekonomian daerah sesuai dengan kebutuhan dan hasilnya dapat dipergunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sumber perekonomian daerah tersebut yang dikelola oleh pemda yang nantinya akan digunakan sumber pendanaan bagi daerah, dimana dalam persolaan ini difokuskan pada belanja modal.

Sejak dijalankan otonomi daerah pada tahun 1999 yang berimplikasi pada terjadinya desentralisasi fiskal. Hal ini mendukung pemerintah dalam memiliki wewenang dalam merencanakan, merumuskan dan menjalankan kebijakan serta program pembangunan yang disetarakan dengan kebutuhan daerah setempat. Desentralisasi fiskal itu sendiri merupakan pemindahan tanggungjawab dan kekuasaan baik dalam bentuk kewenangan untuk menentukan kebijakan dibidang

fiskal yang mencakup aspek penerimaan (*tax assignment*) maupun aspek pengeluaran (*expenditure assignment*). Maka dari itu, salah satu yang harus diperhatikan dalam desentralisasi adalah sikap responsive yang harus lebih ditingkatkan oleh pemerintah daerah terhadap kebutuhan penduduknya yang nantinya akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan tentunya akan membantu mengurangi kemiskinan.

Sebelum mewujudkan pelayanan kepada publik, pemerintah daerah diwajibkan untuk menyusun alokasi dan realisasi pada APBD dahulu. APBD itu sendiri terdiri atas susunan daftar yang mendetail tentang pendapatan dan pengeluaran daerah pada waktu satu tahun akuntansi. Dalam APBD memiliki beberapa komponen, yaitu: Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan dana perimbangan yang terdiri atas Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan sebagainya serta pengeluaran yang meliputi belanja-belanja. Salah satu komponen belanja terpenting pada APBD adalah belanja modal, karena melalui belanja modal pemenuhan sarana dan prasarana atau infrastruktur pelayanan terhadap publik dapat terwujud. Pengembangan dan pembangunan sarana dan prasarana public tersebut sejatinya mampu memiliki pengaruh yang berkaitan pada pertumbuhan ekonomi suatu daerah yang berdampak pada tingkat produktivitas masyarakat.

Pemerintah daerah juga sangat diwajibkan mengalokasikan dananya dalam bentuk anggaran belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang bermanfaat untuk menambah asset tetap daerah yang nantinya digunakan dalam peningkatan pelayanan publik. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) telah menekankan bahwa Pemerintah Daerah harus mengutamakan alokasi belanja modal pada APBD untuk membangun sarana prasarana yang berkaitan langsung dengan peningkatan pelayanan publik dan pertumbuhan ekonomi daerah tersebut maka pemerintah daerah harus menekankan upaya peningkatan dalam pengalokasian belanja modal.

Dalam Permendagri Nomor 33 Tahun 2017 menekankan juga bahwa pemerintah daerah diwajibkan untuk meningkatkan alokasi belanja modal, mengingat alokasi belanja modal secara nasional pada tahun 2017 Rp 223,68 Triliun atau 21,11% dari total belanja daerah, dengan uraian untuk pemerintah

provinsi Rp 55,66 Triliun atau 16,91% dari total belanja daerah dan untuk pemerintah kabupaten/kota Rp 168,03 Triliun atau 23% dari total belanja daerah, data diperoleh dari bps.go.id. Sedangkan pada provinsi Jawa Timur alokasi belanja modal lebih kecil dari pada belanja modal nasional, berikut dilampirkan presentase belanja modal provinsi Jawa Timur dalam priode 2014-2017, data diperoleh dan diolah dari Jatimprov.go.id

Tabel 1. Persentase belanja modal secara agregat pada Provinsi Jawa Timur tahun 2014-2017

AKUN	TAHUN			
	2014	2015	2016	2017
<b>BELANJA MODAL</b>	9,50	14,92	12,60	14,27

Sumber: Jatimprov.go.id

Dari tabel 1 diatas dapat disimpulkan bahwa alokasi belanja modal Provinsi Jawa Timur masih dibawah rata-rata nasional. Persentase belanja modal Provinsi Jawa Timur mengalami kenaikan dan penurunan tiap tahunnya. Dengan adanya kenaikan dan penurunan belanja modal di Provinsi Jawa Timur tersebut jelas bertentangan dengan apa yang telah dituangkan dalam Permendagri Nomor 33 Tahun 2017 yang mewajibkan pemerintah daerah untuk melakukan peningkatan alokasi belanja modal. Kecilnya persentase alokasi belanja modal juga bertentangan dengan Peraturan Presiden No.5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang mengamanatkan belanja modal minimal 30% dari belanja daerah mengingat secara rata-rata nasional pada tahun 2017 alokasi belanja modal untuk kabupaten/kota adalah 23%.

Saragih (2013) dalam Demora (2016) memaparkan bahwa Derajat Desentralisasi merupakan suatu mekanisme pendistribusian anggaran dari tingkat pemerintahan yang memiliki kedudukan tinggi kepada pemerintah yang berada dibawahnya untuk mendukung fungsi maupun tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan kuantiti kewenangan dalam bidang pemerintahan yang diberikan. Dalam wikiapbn.org mendeskripsikan bahwa pada sistem pemerintah yang desentralisasi direalisasikan melalui sistem otonomi daerah yang melimpahkan sebagian wewenang yang sebelumnya harus diputuskan oleh pemerintah pusat, kini dapat diputuskan di tingkat pemerintah daerah. Maka secara

umum, desentralisasi fiskal didefinisikan sebagai proses pembagian anggaran dari tingkat pemerintahan yang tinggi ke pemerintahan yang lebih rendah untuk membantu tugas dan fungsi pemerintah yang diberikan.

Joko Tri Haryanto pada 31 Agustus 2015 di situs [kemenkeu.go.id](http://kemenkeu.go.id) mengungkapkan bahwa desentralisasi fiskal dilihat dari sisi belanja diartikan sebagai hak dalam mengalokasikan belanja sesuai kebutuhan masing-masing daerah. Fungsi dari pemerintah pusat hanya untuk menyalurkan pendapatan dan mengontrol pelaksanaan. Namun, justru dari pola demikian inilah yang menjadikan pelaksanaan desentralisasi tidak terwujud seperti apa yang direncanakan. Daerah justru semakin bergantung terhadap pemerintah pusat. Dilihat dari sisi besaran alokasi anggaran APBN, alokasi Transfer ke Daerah senantiasa naik setiap tahunnya.

Dikutip dari Anggun P. Situmorang pada 17 Oktober 2017 dalam [m.merdeka.com](http://m.merdeka.com), pada tahun 2015-2017 anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) selalu meningkat. Pada tahun 2015 sebesar Rp 664,1 triliun, pada tahun 2016 sebesar Rp 729,3 triliun dan pada tahun 2017 sebesar Rp 761,1 triliun. Presiden menghimbau untuk melakukan peningkatan dalam segala bidang, terutama dalam bidang infrastruktur. Transfer tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil Pajak dan Sumber daya alam, dan Dana Otoritas Khusus. Dengan begitu secara tidak langsung pemerintah pusat telah menaruh kepercayaan tinggi bagi daerah untuk secara mandiri menjalankan kewenangan yang diberikan kepadanya.

Namun, kondisi yang diharapkan ternyata berbanding terbalik dengan kenyataan, keadaan ini justru menyebabkan ketergantungan daerah terhadap Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Dikutip dari [Republika.co.id](http://Republika.co.id) pada 7 Desember 2017, Menurut menteri keuangan Sri Mulyani, pada tahun 2017 ini ketergantungan daerah terhadap TKDD masih sangat tinggi. Beliau menyatakan sebanyak 46,6% APBD Provinsi masih bergantung dengan dana transfer pemerintah pusat, sementara untuk kabupaten/kota lebih tinggi yaitu sebesar 66,4%. Ketergantungan tersebut juga terlihat dari kontribusi PAD yang minim. Untuk pemerintah Provinsi kontribusi PAD hanya sebesar 37,7% sedangkan untuk kabupaten/kota hanya 6,6%. Ironisnya ketergantungan fiskal terhadap pusat justru lebih parah terjadi pada pemerintah daerah kota/kabupaten.

Hal ini didukung dengan fenomena yang terjadi di Provinsi Jawa Timur, Pendapatan Asli Daerah Provinsi Jawa Timur setiap tahunnya mengalami peningkatan berikut juga dengan Dana Transferya. Untuk Pendapatan Asli Daerah Jawa Timur pada tahun 2014 sebesar Rp 14,4 Triliun, pada tahun 2015 sebesar Rp 15,4 Triliun, tahun 2016 sebesar Rp 15,8 Triliun dan pada tahun 2017 sebesar Rp 17,3 Triliun. Dengan kenaikan ini harusnya pemerintah di Jawa Timur dapat meningkatkan alokasi pada belanja modal. Namun yang terjadi alokasi pada belanja modal Provinsi Jawa Timur tergolong sangat kecil. Sedangkan Dana Transfer yang diperoleh dari pemerintah pusat tiap tahunnya semakin meningkat seharusnya dengan semakin banyak dana transfer yang diperoleh dapat membantu meningkatkan proporsi belanja modal.

Dikutip dari Agregasi Harian Neraca pada 7 Desember 2017 dalam [economy.okezone.com](http://economy.okezone.com), Menurut pengamat ekonomi Universitas Brawijaya menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum Jawa Timur minimal 80% digunakan sebagai belanja pegawai, sedangkan untuk belanja modal tidak sampai 20%. Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017, pada pasal 11 menyatakan bahwa minimal 25% dari Dana Alokasi Umum digunakan untuk belanja infrastruktur daerah yang terkait dengan pembangunan fasilitas pelayanan publik dan ekonomi daerah.

Sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pada pasal 1 dinyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang didapatkan daerah yang dipungut atas Peraturan Daerah sesuai dengan aturan perundang-undangan, PAD diperoleh dari hasil daerah sendiri yang diantaranya terdapat hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan. Jika Pendapatan Asli Daerah dalam suatu daerah makin meningkat maka dana yang dimiliki pemerintah semakin tinggi. Hal ini memperkuat pernyataan bahwa PAD yang meningkat, maka kemampuan suatu daerah dalam melakukan pembiayaan terhadap belanja modal pun turut akan meningkat. Sedangkan Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang berasal dari pendapatan APBN yang dialokasikan untuk pemerataan

kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Bagi daerah dana perimbangan yang mencakup Dana Alokasi Umum didalamnya merupakan sumber dari pembiayaan program pemerintah, maka sudah tak heran lagi jika dana perimbangan dijadikan sebagai sumber pendanaan utama bagi pemerintah daerah.

Menurut Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, SILPA merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode. Selain dari Pendapatan Asli Daerah dan dana perimbangan, pemerintah sebenarnya dapat memanfaatkan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran sebagai sumber untuk membiayai kegiatannya termasuk salah satunya belanja modal seperti yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Akan tetapi yang terjadi di beberapa Kabupaten/Kota di Jawa Timur masih memiliki SILPA yang besar, seperti di Kabupaten Jombang, Kabupaten Bojonegoro, kabupaten Tuban dan yang menjadi perhatian saat ini adalah kabupaten Sidoarjo, dimana SILPA di Kabupaten Sidoarjo mengalami peningkatan setiap tahunnya. Dengan menumpuknya SILPA maka disimpulkan bahwa masih banyak program yang tidak terealisasi sesuai rencana.

Dikutip dari Surabaya.bpk.go.id pada 12 April 2018, APBD kabupaten Sidoarjo setiap tahunnya tidak digunakan secara optimal. Dalam kasus ini jelas membawa dampak langsung terhadap masyarakat karena program yang telah dibuat oleh pemerintah tidak terlaksana seperti yang direncanakan. Dipenghujung tahun 2018, serapan anggaran yang rendah tentu berdampak terhadap Silpa sehingga jumlah anggaran yang tidak terpakai terus meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 2015 SILPA kabupaten Sidoarjo Rp 574.241.435.046, pada tahun 2016 naik menjadi Rp 583.992.202.843, dan tahun 2017 melonjak menjadi Rp 864.748.982.841. Serta diduga pada tahun 2018 SILPA Kabupaten Sidoarjo akan membengkak mencapai angka Rp 1 Triliun. Menurut ketua DPRD Sidoarjo, penyebab terjadinya SILPA di kabupaten Sidoarjo adalah kurang matangnya seluruh perencanaan dalam Organisasi Perangkat Daerah Sidoarjo. Melihat fakta terkait SILPA, maka sangat diperlukan pengelolaan yang optimal dalam penggunaan SILPA tahun sebelumnya untuk meningkatkan dalam penyerapan belanja modal yang secara langsung berkaitan erat dengan kebutuhan masyarakat.

Provinsi Jawa Timur menghadapi masalah dalam hal kondisi keuangan yaitu masih rendahnya proporsi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD, ketergantungan terhadap pemerintah begitu besar walaupun Pendapatan Asli Daerahnya setiap tahun mengalami kenaikan tetapi tidak secara signifikan serta pengalokasian dana transfer terhadap belanja modal yang masih kurang karena pemerintah daerah terlalu besar menggunakan dana transfer untuk gaji pegawai. Dengan menumpuknya SILPA itu berarti masih banyak program yang tidak terealisasi sesuai rencana, hal ini jelas sangat merugikan masyarakat.

Dalam struktur APBD, faktor-faktor yang memiliki pengaruh terhadap belanja modal menurut peneliti terdahulu diantaranya Prastiwi, dkk (2016) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah, SILPA, dan Belanja Pegawai berpengaruh terhadap belanja modal. Selanjutnya pada penelitian Hairiyah, dkk (2017) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal, sedangkan Dana Alokasi Umum berpengaruh negatif terhadap belanja modal. Selain itu, penelitian Rosadi dan Suputra (2017) menyatakan bahwa Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh positif terhadap belanja modal. Tetapi dalam penelitian Suryani dan Pariani (2017) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak memiliki pengaruh positif terhadap belanja modal sedangkan Dana Alokasi Umum memiliki pengaruh positif terhadap belanja modal. Penelitian Martini dan Dwirandra (2015) telah membuktikan secara empiris bahwa rasio ketergantungan keuangan daerah memiliki pengaruh positif terhadap alokasi belanja modal. Sedangkan sebaliknya dalam penelitian Sartika, dkk (2017) menyatakan bahwa rasio ketergantungan keuangan daerah tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Berdasarkan fenomena yang terjadi dan adanya gap research dalam penelitian terdahulu. Serta mereplikasi dan mengembangkan penelitian terdahulu dimana dalam Penelitian ini menggabungkan faktor-faktor yang memiliki potensi dalam mempengaruhi belanja modal dari penelitian sebelumnya yang dirasa berpotensi mempengaruhi belanja modal. Faktor –faktor tersebut adalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran, dan kinerja keuangan yang diukur dengan rasio ketergantungan keuangan daerah. Hal yang juga membedakan dari penelitian sebelumnya adalah waktu dan lokasi penelitian.

Jika dibandingkan dengan penelitian sebelumnya dimana pada penelitian yang dilakukan oleh Suryani dan Pariani (2017) menggunakan data periode 2013-2015, dalam penelitian ini penulis ingin mengubah rentang penelitian yaitu tahun 2015-2017. Serta perbedaan pada penelitian lainnya dimana Suryani dan Pariani (2017) menggunakan sample populasi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau sedangkan dalam penelitian ini menggunakan sampel populasi Kabupaten/Kota di Jawa Timur dan pada penelitian ini mengambil variabel tambahan yaitu rasio ketergantungan keuangan daerah, dan sisa lebih pembiayaan anggaran.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka akan dilakukan penelitian dengan judul **ANALISIS FAKTOR-FAKTOR DALAM STRUKTUR APBD DAN KINERJA KEUANGAN DAERAH YANG MEMPENGARUHI BELANJA MODAL PADA KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI JAWA TIMUR.**

## **1.2. Perumusan Masalah**

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

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur?
3. Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur?
4. Apakah Ketergantungan keuangan daerah berpengaruh terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

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

1. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

2. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.
3. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.
4. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh Ketergantungan Keuangan Daerah terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

##### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Berdasarkan penelitian diatas maka manfaat teoritisnya adalah sebagai berikut:

1. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi penulis maupun pembaca mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal.
2. Penelitian ini dapat dijadikan sebagai sarana dalam memperluas wawasan mengenai pengaruh Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Ketergantungan Keuangan Daerah terhadap belanja modal.

##### **1.4.2. Manfaat Praktisi**

Berdasarkan penelitian diatas maka manfaat praktisnya adalah sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah  
Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi mengenai faktor-faktor dalam struktur APBD dan kinerja keuangan daerah yang dapat mempengaruhi belanja modal. Hasil dari penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan bantuan terhadap pemerintah daerah maupun pusat dalam membentuk anggaran APBD yang lebih efektif. Serta penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan pemerintah Provinsi untuk

memberikan keputusan terkait Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran, Derajat Desentralisasi dan Ketergantungan Keuangan Daerah terhadap Belanja Modal.

2. Bagi Masyarakat

Dapat memberikan kontribusi yang positif dalam rangka memberikan informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

