

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Melihat struktur pemerintahan di Indonesia, tentunya sering mendengar tentang istilah pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini bertujuan agar masing-masing pemerintahan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara lebih efektif dan efisien. Pemerintah daerah memiliki kewenangan dan hak penuh untuk dapat mengatur daerahnya sendiri sesuai dengan kemampuan dan potensi daerah masing-masing yang disebut dengan otonomi daerah. Dalam Undang - Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom guna mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU No. 32 Tahun 2004)

Meskipun sekilas terlihat independensi, namun dalam beberapa hal nampak adanya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu antara keduanya masih memiliki koordinasi dalam proses penentuan kebijakan, baik dalam hal perekonomian maupun penetapan anggaran keuangan. Pemerintah daerah memiliki wewenang penuh dalam menggerakkan perekonomian daerah beserta mengisi pembangunan didalamnya, terlebih dengan adanya otonomi daerah yang berlaku di Indonesia. Walaupun memiliki wewenang penuh,

pemerintah daerah tetap tidak boleh semena-mena dalam menjalankan pemerintahannya, tetap perlu adanya kontrol dari pemerintah pusat sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu tugas penting dari pemerintahan daerah adalah menyediakan pelayanan dan membangun infrastruktur publik melalui alokasi dan pelaksanaan belanja pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Salah satu tolok ukur yang dapat digunakan untuk melihat kinerja belanja daerah yaitu, didasarkan pada tingkat penyerapan belanja. Semakin besar tingkat penyerapan, dianggap semakin optimal kinerja belanjanya, dan sebaliknya semakin rendah tingkat penyerapan semakin rendah pula kinerja suatu pemerintah daerah (Laporan Spending Performance dalam Mendanai Pelayanan Publik, 2014:1).

Sehubungan dengan diselenggarakannya otonomi daerah, daerah perlu menggunakan dana yang dimiliki secara efektif dan efisien untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerahnya, salah satunya dengan mengalokasikannya ke dalam belanja daerah khususnya belanja modal. Belanja modal yang dilakukan pemerintah daerah ditujukan untuk pengadaan barang-barang investasi atau fasilitas-fasilitas tertentu dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat secara langsung maupun tidak langsung yang dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Dalam mengalokasikan komponen belanja modal harus memperhatikan beberapa hal yaitu mengarahkan belanja modal untuk pembangunan infrastruktur yang menunjang investasi di daerah dalam mendorong pertumbuhan ekonomi di

daerah, melakukan evaluasi dan pengkajian terhadap barang-barang inventaris yang tersedia baik dari sisi kondisi maupun umur ekonomisnya sehingga pengadaan bahan-bahan inventaris yang tersedia baik dari sisi kondisi maupun umur ekonomisnya sehingga pengadaan barang inventaris dapat dilakukan secara selektif sesuai kebutuhan masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah. Kemudian menyusun Belanja Modal sebesar harga beli/bangun asset tetap ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan asset tetap tersebut sampai siap digunakan (DJPk Kemenkeu RI, 2014:1).

Dengan meningkatnya pengeluaran modal diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik maupun barang publik yang disediakan oleh pemerintah karena hasil dari pengeluaran belanja modal adalah meningkatnya asset tetap daerah yang merupakan prasyarat dalam memberikan pelayanan publik dan menambah fasilitas berupa infrastruktur yang diberikan oleh Pemerintah daerah kepada masyarakat (Farel, (2015:). Namun, kondisi yang terjadi di Indonesia yaitu masih terdapat permasalahan, salah satu diantaranya yaitu minimnya performa belanja daerah terutama belanja modal. Di beberapa daerah serapan anggarannya masih tergolong rendah akibat belanja modal yang masih rendah.

Fenomena yang terjadi jika dilihat dengan skala nasional, Kementerian keuangan (Kemkeu) mencatat, sampai pertengahan kuartal ketiga (31 Agustus 2017), penyerapan anggaran belanja modal negara baru mencapai Rp 75 triliun. Realisasi penyerapan anggaran Negara itu tumbuh 10,62% dibandingkan periode 2016 yang sebesar Rp 67,8 triliun. *Economy Institute for Development of Economics and Finance* (Indef) Bhima Yudhistira Adhinegara menilai realisasi

belanja modal pemerintah hingga akhir Agustus 2017 masih rendah. Idealnya realisasi belanja modal pemerintah sudah di atas 50%. Karena itu pemerintah harus terus mendorong percepatan realisasi pembangunan infrastruktur agar dapat meningkatkan penyerapan belanja modal.

Sedangkan di daerah, salah satu provinsi di Indonesia yaitu di Jawa Tengah, di tiga daerah yaitu Kota Magelang, Kabupaten Magelang, dan Kabupaten Temanggung pada tahun 2017 serapan anggarannya dinilai masih rendah. Kepala kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Provinsi Jawa Tengah, Imam Subagyo mengatakan bahwa hingga pertengahan bulan Desember 2017 serapan anggaran di ketiga daerah tersebut baru mencapai 54 persen. Rendahnya serapan di ketiga daerah tersebut akibat belanja modal yang masih rendah. Minimal serapan anggaran di daerah seharusnya dapat mencapai angka 90 persen (Rendika, <http://jogja.tribunnews.com/2017/12/20/pembangunan-magelang-dan-temanggung-tak-optimal-belanja-modal-cuma-54-persen>, akses 27 Januari 2018). Padahal belanja modal tersebut untuk membangun gedung, jalan, irigasi, infrastruktur lainnya yang digunakan dalam rangka pembangunan daerah. Apabila belanja modal masih rendah, maka pembangunan daerah pun tidak optimal.

Secara umum realisasi belanja daerah pada kurun waktu 2014-2017 mengalami peningkatan setiap tahunnya, yaitu dari 219,33 triliun rupiah pada tahun 2014 menjadi 247,04 triliun rupiah tahun 2015 dan 24,10 triliun rupiah pada tahun 2016. Pada tahun 2017 belanja daerah dianggarkan sebesar 329,07 triliun rupiah atau mengalami kenaikan sebesar 2,60 persen dibanding tahun 2016.

Peningkatan ini disebabkan oleh kenaikan pada hampir seluruh belanja, baik pada bagian belanja tidak langsung maupun pada bagian belanja langsung. Secara rinci realisasi belanja pemerintah, yaitu belanja langsung disajikan pada tabel berikut

**Tabel I.I**  
**Realisasi belanja pemerintah provinsi Seluruh Indonesia (Miliar Rupiah),  
2014-2017**

<b>Belanja Langsung</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Belanja Pegawai	38.141	45.238	48.788
Belanja Barang dan Jasa	51.521	52.298	54.033
Belanja Modal	36.839	45.158	44.777

\*)Data APBD

*Sumber : BPS, 2017*

Berdasarkan tabel di atas jika dilihat secara keseluruhan, dapat dikatakan bahwa komponen belanja didominasi oleh belanja barang dan jasa. Komponen belanja berikutnya yang cukup dominan adalah belanja pegawai, dalam hal ini gabungan dari belanja langsung dan tidak langsung. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa pemanfaatan belanja pemerintah daerah yaitu belanja modal relatif kecil dibandingkan dengan belanja yang lainnya.

Kementerian keuangan meminta pemerintah daerah (Pemda) untuk memperbaiki kualitas belanja Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, meski diakui sudah membaik sejak penerapan standar pelaporan keuangan berbasis akrual. Kualitas APBD di berbagai daerah dinilai masih rendah karena sebagian uang

APBD masih dialokasikan untuk belanja pegawai negeri (Fiansyah, <https://ekbis.sindonews.com/read/1175852/33/kemenkeu-minta-pemda-perbaiki-kualitas-belanja-apbd-1485864997>, akses 17 Januari 2017). Hal ini menunjukkan bahwa pengalokasian APBD untuk belanja daerah salah satunya yaitu belanja modal tergolong rendah sebab sebagian anggaran masih dialokasikan untuk belanja pegawai.

Kurangnya performa pada belanja modal disebabkan karena kurang optimalnya penerimaan pendapatan daerah. Selain dibiayai oleh pemerintah pusat, pembangunan suatu daerah juga sangat ditentukan oleh sumber pendapatan yang diterima oleh daerah tersebut. Sumber-sumber pendapatan daerah menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah yaitu Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan Lain-lain PAD yang Sah, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Peningkatan kemandirian daerah sangat erat kaitannya dengan kemampuan daerah dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD, maka semakin besar pula diskresi daerah untuk menggunakan PAD tersebut sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas pembangunan daerah (Mahmudi, 2014:18). Di beberapa daerah di Indonesia pendapatan asli daerah (PAD) belum dikelola secara optimal. Hal ini dikarenakan sektor potensial yang belum dikelola dengan baik oleh pemerintah, seperti sector parkir, pajak bumi dan bangunan (PBB), izin mendirikan bangunan (IMB) dan sebagainya. PAD didapat Pemprov dari berbagai komponen seperti

pajak daerah, retribusi daerah, serta pendapatan transfer dan pendapatan lain-lain yang sah. Di Pemprov DKI contohnya, Pendapatan Asli Daerah tergolong rendah. Rendahnya PAD ini menurut Ahok karena pajak daerah yang juga rendah. Penyebabnya ada beberapa faktor seperti kurangnya kesadaran masyarakat membayar pajak, menurunnya daya beli masyarakat dan program pemerintah Jakarta yang masih belum berjalan maksimal (Wahyudi, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150916174358-20-79196/ahokungkap-penyebab-rendahnya-pendapatan-dki-jakarta-2014>, akses Januari 2017).

Selain dari PAD pemerintah juga memberikan Dana Perimbangan. Dana tersebut bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang meliputi dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU) serta dana alokasi khusus (DAK). Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga dapat digunakan untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pada pemerintah daerah serta dapat digunakan untuk meminimalisasi resiko terjadinya kesulitan keuangan. Untuk dana bagi hasil (DBH) jenis-jenisnya meliputi DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam. DBH Pajak meliputi Pajak Bumi dan Bangunan, Pajak Penghasilan dan Cukai Hasil Tembakau. Sedangkan DBH Sumber Daya Alam meliputi Kehutanan, Mineral dan Batu Bara, Minyak Bumi dan Gas Bumi, Pengusahaan Panas Bumi dan Perikanan. Tujuan DBH adalah untuk memperbaiki keseimbangan vertikal antara pusat dan daerah dengan memperhatikan potensi daerah penghasil. Pembagian DBH dilakukan berdasarkan prinsip *by origin*. Penyaluran DBH dilakukan berdasarkan prinsip *Based on Actual Revenue*. Maksudnya adalah penyaluran

DBH berdasarkan realisasi penerimaan tahun anggaran berjalan (Pasal 23 UU 33/2004) (DJPK, <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=5726>).

Wali Kota Bandar Lampung Herman HN mengaku hingga saat ini dana bagi hasil (DBH) belum digelontorkan oleh Pemerintah Provinsi Lampung. Dampaknya, kondisi perekonomian Pemkot Bandar Lampung sedikit terganggu (Mustafa, <http://lampung.tribunnews.com/2018/01/10/dana-bagi-hasil-belum-cair-herman-hn-bayar-dong-utangnya?page=2>, akses 17 Januari 2017).

Belum optimalnya dana bagi hasil juga salah satu yang menjadikan belanja modal daerah tidak terserap dengan baik. Dana bagi hasil yang belum optimal disebabkan oleh terlambatnya dari pemerintah pusat menggelontorkan dana bagi hasil tersebut. Dana bagi hasil yang terlambat dikucurkan pada akhirnya akan menghambat dan mengganggu perekonomian pemerintah daerah salah satunya yaitu dalam hal pembangunan dan pelayanan public sebab dana bagi hasil merupakan salah satu sumber dari pembiayaan pembangunan.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah, secara umum terdapat dua kelompok daerah berdasarkan kemampuan keuangannya. Pertama, adalah daerah yang mempunyai keuangan kuat, yaitu daerah yang dunia usahanya telah maju seperti Provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah dan Bali yang mendapatkan Dana Bagi Hasil Pajak yang cukup besar, yaitu 20% dari jumlah penerimaan pajak pusat (PPn dan PPh) yang berasal dari daerah yang bersangkutan. Daerah lainnya yang juga termasuk dalam daerah berkemampuan

keuangan kuat adalah daerah penghasil minyak dan gas alam, seperti provinsi Riau, Kalimantan Timur, Nangroe Aceh Darussalam dan Papua, yang mendapatkan alokasi 15% dari jumlah nilai produksi migas dari daerah yang dunia usaha masih lemah dan tidak mempunyai sumber daya alam bernilai tinggi seperti minyak dan gas alam. Kemampuan keuangan daerah menjadi rendah karena sumber keuangan utama daerah ini hanyalah dari DAU dan DAK yang berasal dari pemerintah pusat. Sedangkan sumber keuangan daerah dari dana DBH dan PAD umumnya masih kecil (Sjafrizal, 2016:334).

Terdapat beberapa penelitian yang membahas mengenai belanja modal ini. Pada penelitian yang dilakukan oleh Agus Wahyudin (2014), Rully Farel (2015) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja modal, berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sugiyanta(2016) yang menyatakan bahwa Pendapatan asli daerah berpengaruh negative terhadap belanja modal. Penelitian yang dilakukan oleh Efendi Jikwa, Agustinus Salle, dan Paulus K (2017), Agus Wahyudin (2014), menunjukkan bahwa Dana Bagi Hasil berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal, sementara penelitian yang dilakukan oleh Ni Nyoman Widiasih dan Gayatri (2017) menunjukkan bahwa dana bagi hasil berpengaruh negatif pada belanja modal.

Berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya dan hasil dari penelitan-penelitian sebelumnya yang menunjukkan hasil yang berbeda-beda dan tidak konsisten maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang

berjudul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal di seluruh provinsi di Indonesia Periode 2014-2016”**.

### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan masalah tersebut, maka permasalahan dalam penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal?
2. Apakah Dana Bagi hasil berpengaruh terhadap Belanja Modal?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan pengetahuan yang tepat, valid, dan dapat diandalkan tentang:

1. Pengaruh antara Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal provinsi di Indonesia periode 2014-2016.
2. Pengaruh antara Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal provinsi di Indonesia periode 2014-2016.
3. Pengaruh antara Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal provinsi di Indonesia periode 2014-2016.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka kegunaan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1. Kegunaan Teoritis

Untuk memahami bahwa belanja modal daerah perlu dikembangkan untuk kemajuan daerah otominya, serta memahami bahwa sector-sektor tertentu yang sedang berkembang di suatu daerah dapat dioptimalkan sehingga belanja modal pada pemerintah daerah pun dapat meningkat.

### 2. Kegunaan Praktis

Dilakukannya penelitian ini diharapkan penelitian ini berguna untuk:

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini dapat digunakan untuk melihat berapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana bagi Hasil (DBH) terhadap belanja modal.
- b. Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan informasi sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah mengenai pentingnya pengalokasian belanja modal yang dapat memberikan dampak positif terhadap kualitas pelayanan pada masyarakat serta terwujudnya konsep otonomi daerah yang lebih baik dengan tidak bergantung pada pemerintah pusat dan lebih mandiri lagi dalam mengelola keuangan daerah khususnya belanja modal.
- c. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini dapat menjadi sumber pengetahuan bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap belanja modal.