

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Berlakunya otonomi daerah di Indonesia menandai adanya perubahan pemerintahan dalam wewenang yang bermula berpusat di pemerintah pusat, kini bersifat desentralisasi atau melimpahkan sebagian wewenang kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus daerahnya sendiri. Aspek utama kebijakan otonomi daerah adalah otonomi ekonomi yang di dalamnya terdapat kewenangan keuangan daerah yang sangat memegang peranan penting dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik dan pembangunan daerah.

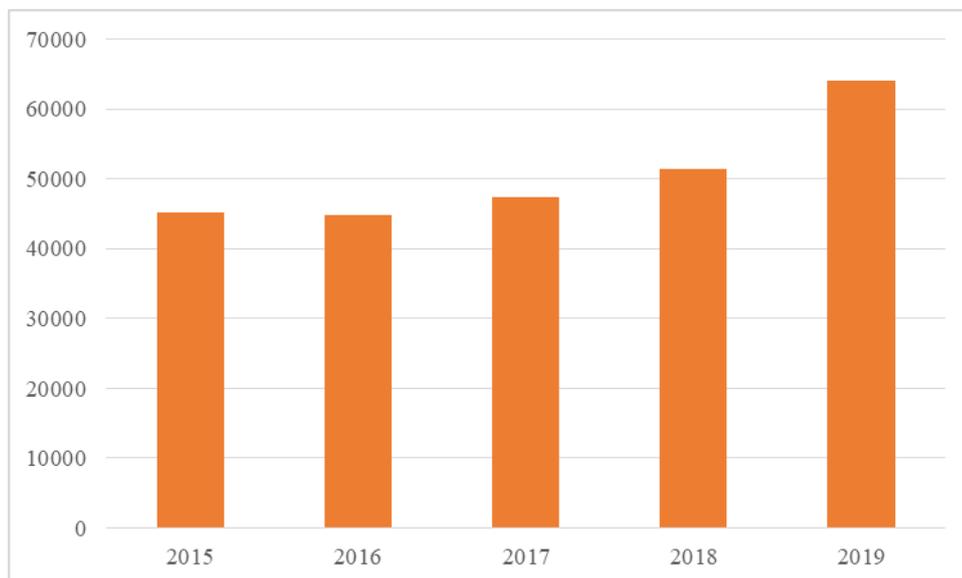
Berdasarkan Undang – undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan Undang – Undang (UU) Nomor 33 Tahun 2004, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit bantuan dari pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai pada bulan januari 2001 menimbulkan reaksi yang berbeda–beda bagi daerah. Pemerintah daerah yang memiliki sumber kekayaan alam yang besar menyambut otonomi daerah dengan penuh harapan, sebaliknya dengan daerah yang miskin akan sumber daya alamnya menanggapi dengan sedikit rasa khawatir. Kekhawatiran beberapa daerah tersebut bisa dipahami, karena pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal membawa konsekuensi bagi pemerintah daerah untuk lebih mandiri baik dari sistem pembiayaan maupun dalam menentukan arah pembangunan daerah sesuai dengan prioritas dan kepentingan masyarakat di daerah. Undang – undang tersebut memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam

belanja–belanja dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan dan kemampuan daerah. Pemerintah daerah bersama–sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif terlebih dahulu menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas & Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai pedoman dalam pengalokasian sumber daya dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Undang–undang Tahun 2004 Pasal 157 menyatakan bahwa salah satu pendapatan daerah adalah dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja modal dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh pemerintah daerah, namun adanya kepentingan publik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam penyusunan proses anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan masalah di masyarakat.

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 untuk fasilitas publik.

Realisasi belanja modal di seluruh provinsi Indonesia dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Sumber : Diolah

**Gambar 1. 1 Realisasi Belanja Modal seluruh provinsi di Indonesia tahun 2015-2019 (Milyar)**

Dalam kurun waktu 2015 – 2019 belanja modal di seluruh provinsi Indonesia berfluktuasi. Pada tahun 2015 belanja modal Indonesia adalah sebesar Rp. 45. 158.055.320 akan tetapi pada tahun 2016 belanja modal Indonesia mengalami penurunan menjadi Rp. 44.776.710.219 dan pada tahun 2017 sampai 2019 belanja modal Indonesia mengalami peningkatan. Jika dirata-ratakan belanja modal provinsi seluruh Indonesia adalah sebesar Rp. 50.557.780.010. Meningkatnya belanja modal di harapkan dapat meningkatkan pula belanja modal di setiap provinsi di Indonesia.

Rendahnya belanja modal dapat memengaruhi kinerja berbagai badan pemerintah. Belanja modal merupakan faktor penting dalam meningkatkan

perekonomian, sehingga perlu investasi layanan pemerintah mencakup rendahnya tingkat pencairan anggaran.

Tantangan terbesar dalam pembangunan infrastruktur adalah kebutuhan infrastruktur yang sangat tinggi di seluruh wilayah Indonesia. Sementara itu, pemerintah memiliki anggaran relatif terbatas dalam APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara). Pemerintah telah meningkatkan anggaran belanja modal dan pembangunan infrastruktur, tetapi anggaran APBN untuk pembangunan infrastruktur masih dinilai belum mencukupi. Oleh karena itu, pemerintah daerah seharusnya dapat mengalokasikan APBD-nya untuk belanja modal, dan tidak habis digunakan untuk belanja pegawai dan belanja rutin. Selain hal tersebut, keterlibatan BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dan swasta untuk bekerja sama dengan pemerintah dalam penyediaan infrastruktur perlu diperluas dan ditingkatkan.

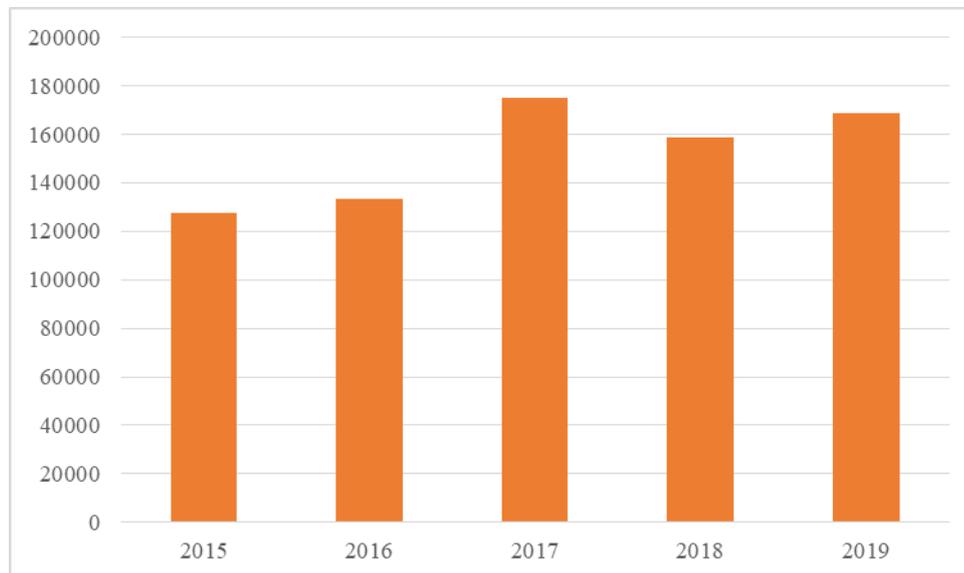
Pentingnya mengamati beberapa proporsi gaji guru dalam belanja pegawai adalah karena selama ini banyak pihak yang menyoroti dan mengkritisi mengenai jumlah belanja pegawai yang dinilai terlalu besar dalam APBD. Banyak pihak yang menyampaikan bahwa hal ini mengakibatkan berkurangnya alokasi untuk belanja modal, yang dipandang lebih mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pemenuhan pelayanan publik kepada masyarakat. Melihat adanya kondisi belanja modal dalam APBD di pemerintah provinsi Indonesia kurang diperhatikan, maka pemerintah daerah seharusnya dapat mengalokasikan APBD-nya untuk belanja modal dan tidak habis digunakan untuk belanja pegawai dan belanja rutin.

Diberlakukannya otonomi daerah memberikan kesempatan pemerintah daerah untuk lebih mengembangkan potensi daerah. Untuk mengembangkan

potensi daerah tersebut maka pemerintah daerah perlu meningkatkan anggaran belanja modal.

Berdasarkan Undang – undang No. 32 Tahun 2004, salah satu sumber pendapatan daerah adalah pendapatan asli daerah yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain – lain PAD yang sah. Peningkatan pendapatan asli daerah diharapkan dapat meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik tetapi yang terjadi adalah peningkatan pendapatan asli daerah tidak diikuti dengan kenaikan anggaran belanja modal yang signifikan, hal ini dikarenakan pendapatan asli daerah tersebut banyak disedot untuk membiayai belanja lainnya (Wandira,2013).

Realisasi pendapatan asli daerah di provinsi seluruh Indonesia dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Sumber : Diolah

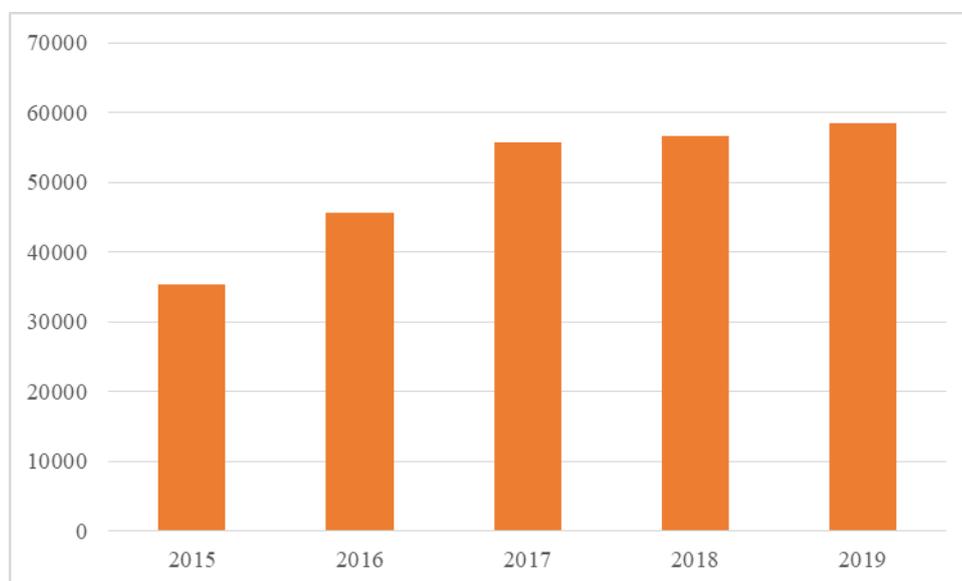
**Gambar 1. 2 Realisasi Pendapatan Asli Daerah seluruh provinsi di Indonesia tahun 2015-2019 (Milyar)**

Dalam kurun waktu 2015–2019 pendapatan asli daerah di seluruh provinsi Indonesia berfluktuasi. Pada tahun 2015–2017 pendapatan asli daerah mengalami peningkatan dimana pada tahun 2017 adalah sebesar Rp. 174. 947.836.864 akan tetapi pada tahun 2018 mengalami penurunan dalam angka menjadi Rp. 158. 720.880.199.

Naik turunnya pendapatan asli daerah ini dilatarbelakangi oleh setiap daerah yang mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan-kegiatannya, hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah lainnya. Oleh karena itu, untuk mengatasi ketimpangan fiskal ini pemerintah mengalokasikan dana yang bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Salah satu dana perimbangan

dari pemerintah ini adalah Dana alokasi umum yang pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan (UU No. 32 Tahun 2004). Dengan adanya dana dari pusat ini diharapkan pemerintah daerah bisa lebih mengalokasikan pendapatan asli daerah yang didapatnya untuk membiayai belanja modal di daerahnya.

Realisasi dana alokasi umum di provinsi seluruh Indonesia dapat dilihat pada gambar berikut ini:



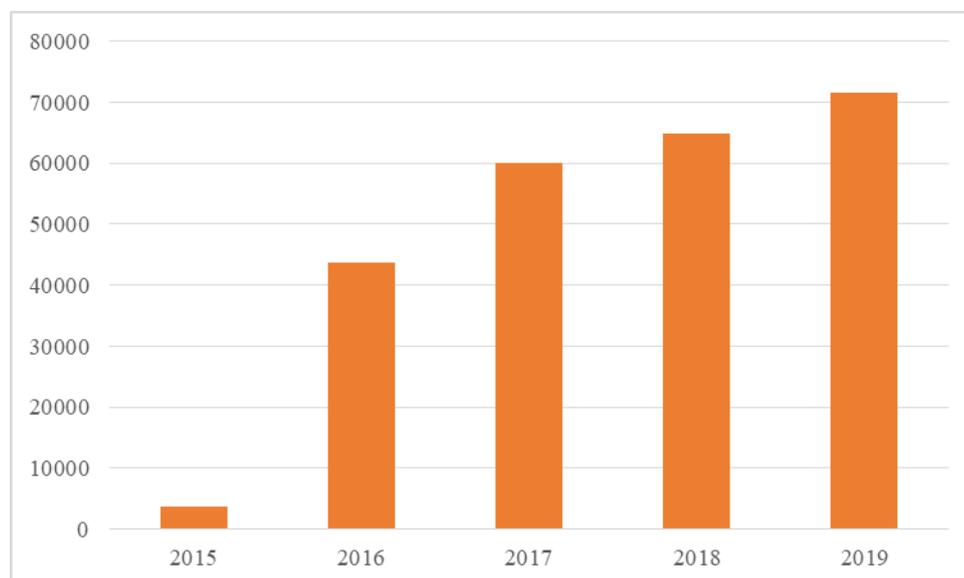
Sumber : Diolah

**Gambar 1. 3 Realisasi Dana Alokasi Umum seluruh provinsi di Indonesia tahun 2015-2019 (Milyar)**

Dalam kurun waktu 2015–2019 dana alokasi umum di seluruh provinsi Indonesia meningkat dimana pada tahun 2015 dana alokasi umum provinsi seluruh Indonesia Rp. 35.284.784.643, tahun 2016 sebesar Rp. 45.553.734.091, tahun 2017 sebesar Rp. 55.763.530.072, tahun 2018 Rp. 56.606.500.497 dan pada tahun 2019 dalam angka Rp. 58.524.135.130.

Dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah selain dana alokasi umum adalah dana alokasi khusus, yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (UU No. 33 Tahun 2004)

Realisasi dana alokasi khusus di provinsi seluruh Indonesia dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Sumber : Diolah

**Gambar 1. 4 Realisasi Dana Alokasi Khusus seluruh provinsi di Indonesia tahun 2015-2019 (Milyar)**

Dalam kurun waktu 2015–2019 dana alokasi khusus di seluruh provinsi Indonesia meningkat dimana, pada tahun 2015 Dana alokasi khusus sebesar Rp. 3.609.202.097, tahun 2016 sebesar Rp. 43.728.691.272, tahun 2017 sebesar Rp. 59.998.473.695, tahun 2018 sebesar Rp. 64.969.621.748, dan pada tahun 2019 sebesar Rp. 71.627.423.623.

Dana alokasi khusus ini penggunaannya diatur oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk kegiatan bidang pendidikan, kesehatan, infrastuktur jalan, infrastruktur irigasi, infrastruktur air minum, infrastruktur sanitasi, prasarana pemerintahan desa, sarana dan prasarana kawasan perbatasan, kelautan dan perikanan, pertanian, keluarga berencana, kehutanan, perdagangan, energi perdesaan, dan keselamatan transportasi darat yang semuanya itu termasuk dalam komponen belanja modal dan Pemerintah diwajibkan untuk mengalokasikan dana pendamping sebesar 10% dari nilai dana alokasi khusus yang diterimanya untuk mendanai kegiatan fisik.

Berdasarkan permasalahan diatas maka peneliti perlu mengkaji ulang untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal” (Studi Empiris pada Pemerintah Provinsi di Indonesia Tahun 2010–2019).**

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus secara parsial terhadap belanja modal pada pemerintah provinsi di Indonesia tahun 2010–2019 ?
2. Bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus secara bersama–sama terhadap belanja modal pada pemerintah provinsi di Indonesia tahun 2010-2019?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus secara parsial terhadap belanja modal pada pemerintah provinsi di Indonesia tahun 2010-2019.
2. Bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus secara bersama–sama terhadap belanja modal pada pemerintah provinsi di Indonesia tahun 2010-2019.

### **1.4. Kegunaan Hasil Penelitian**

#### **1. Bagi Pemerintah**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan yang digunakan untuk mengambil keputusan bagi pemerintah dalam meningkatkan peran pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap belanja modal pada pemerintah provinsi di Indonesia.

#### **2. Bagi Akademisi**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan dan wawasan mengenai belanja modal.

#### **3. Bagi Peneliti Lainnya**

Sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

## 1.5. Lokasi dan Jadwal Penelitian

### 1.5.1 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Tasikmalaya melalui pengambilan data dari *website* Badan Pusat Statistik (BPS) dan Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPk) Kementerian Keuangan yang menyajikan data *valid* mengenai perekonomian di Indonesia dalam keuangan daerah.

### 1.5.2 Jadwal Penelitian

Penelitian ini dilakukan sejak keluarnya surat keputusan pada tanggal 12 Oktober 2020. Adapun rincian kegiatan penelitian ini ditampilkan pada Tabel. 1.1 berikut.

**Tabel 1.1 Matriks Jadwal Pelaksanaan Penelitian**

No	Kegiatan	Tahun 2020												2021			
		Oktober				November				Desember				Februari			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Persiapan Administrasi	■															
2	Pengajuan Judul	■															
3	Pembuatan Usulan Penelitian			■	■												
4	Sidang Usulan Penelitian								■								
5	Revisi Usulan Penelitian									■							
6	Penyusunan Skripsi									■	■	■	■				
7	Sidang Skripsi													■			
8	Revisi Skripsi														■		

