

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada tahun 1998 masa reformasi telah membawa dampak hampir dalam semua sektor kehidupan, meliputi sektor publik di bidang manajemen keuangan berkaitan dengan hak, otoritas serta kewajiban Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sekarang sudah tidak selaras lagi dengan perubahan keadaan, pemerintahan, dan kebutuhan otonomi daerah hingga dibutuhkan penggantian perundang-undangan (Sulistyaningsih & Haryanto, 2019). Pembaharuan dari kebijakan tersebut, sekarang telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintah Daerah serta Undang-undang Nomor 01 Tahun 2022 mengenai Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Keduanya saling berupaya menciptakan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah dalam pengimplementasiannya bertujuan guna memperlekas pertumbuhan ekonomi serta pembangunan daerah, mengecilkan ketimpangan masyarakat, menaikkan kualitas bantuan publik supaya efisien serta dependensif atas keperluan potensi

ataupun karakteristik dan kebutuhan masyarakat di daerah (Syukri & Hinaya, 2019).

Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2022 menyatakan APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, APBD sebagai panduan dalam menjalankan kegiatan pemerintahan (Suryani & Pariani, 2018). Komponen dari APBD sendiri yaitu meliputi belanja, pendapatan, serta pembiayaan daerah.

Sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari 1 (satu) periode akuntansi. Pemerintah Daerah mengalokasikan belanja modal sesuai keperluan daerah demi kelancaran dalam implementasi kewajiban pemerintah ataupun bantuan publik (Widiasih & Gayatri, 2017). Belanja modal berkaitan dengan upaya pemerintah guna menyediakan fasilitas yang menompang kinerja Pemerintah guna memberi pelayanan yang baik pada masyarakat (Juniawan & Suryantini, 2018).

Belanja modal merupakan salah satu poin penting dalam mensejahterakan rakyat. Namun, dalam realisasinya belanja modal tumbuh minus dikarenakan terjadi fluktuasi pada tahun 2019. Eko dalam konferensi pers di INDEF Club menyatakan realisasi belanja modal mengalami penurunan dalam dua tahun berurutan. Struktur belanja modal menurun sampai 12,07% dari total belanja pemerintah pusat di 2019 (Detikfinance.com, 2020). Sedangkan tahun 2015 belanja modal mencapai Rp 215,4 triliun, kemudian terjadi fluktuasi sebelum akhirnya di tahun 2019 totalnya hanya Rp 180,9 triliun. Artinya dengan adanya fluktuasi, pertumbuhan belanja modal rata-rata per tahun -4,3% (CAGR) (CNBCIndonesia.com, 2020).

Tahun 2015 hingga 2019 berdasarkan sifat agregatnya Indonesia terdapat beberapa provinsi yang persentase dari realisasi belanja modalnya berasal dari total belanja daerah menurun secara signifikan meliputi NTB (Nusa Tenggara Barat), JATIM (Jawa Timur), Papua, Gorontalo, KALTIM (Kalimantan Timur), serta KALUT (Kalimantan Utara). Persentase realisasi belanja modal dari total belanja daerah Provinsi Jawa Timur pada tahun 2015-2019 adalah 9,8%, 9,0%, 58,7%, 9,3% serta 8,2% (Yuliantoni & Arza, 2021).

Belanja modal perlu diangkat dalam penulisan ini dikarenakan pertumbuhan dalam pengalokasian belanja modal lebih rendah jika dibandingkan dengan belanja lainnya. Dengan sumber daya sedikit, seharusnya Pemerintah Daerah mendistribusikan pendapatan untuk belanja dengan sifat produktif. Kementerian Keuangan menyampaikan, realisasi belanja modal memperoleh nilai *mean* 4,1% per tahun selama periode 2014-2019. Hal tersebut menunjukkan nilai paling terendah daripada jenis belanja kementerian atau lembaga lain. Perkembangan belanja modal lima tahun terakhir tidak seimbang dengan perkembangan jenis belanja lain (<https://www.kontan.co.id>). Hal tersebut berarti bahwa belanja daerah dalam realisasinya masih kurang fokus. Oleh sebab itu, banyak daerah yang belum mampu mengejar ketertinggalan dalam pembangunan.

Riset pemerintahan dari Provinsi Jawa Timur yaitu pada kabupaten maupun kotanya. Dikarenakan provinsi tersebut termasuk dalam provinsi dengan agregat yang mengalami penurunan persentase realisasi belanja modal dari total belanja daerahnya dari tahun ke tahun. Selain itu di Provinsi Jawa Timur juga tertinggi dalam menyimpan APBD di bank.

Pada tahun 2020 APBD banyak parkir di bank sehingga membuat program untuk masyarakat tersendat. Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian mengatakan

ada beberapa provinsi serta kabupaten/kota yang dananya ditaruh di bank berupa deposito dengan jumlah Rp 252,78 triliun (provinsi sebesar Rp 76,78 triliun, sedangkan kabupaten/kota senilai Rp 167,13). Simpanan pemda tertinggi di perbankan per September 2020 berada pada bank di Jawa Timur dengan nominal mencapai Rp 27,26 triliun, sedangkan terendah yaitu bank di Gorontalo dengan nominal sebesar Rp 1,34 triliun. APBD disimpan pemerintah daerah untuk mendapatkan bunga tidak untuk diedarkan pada masyarakat dalam bentuk program daerah. Hal ini otomatis kegiatan APBD di daerah yang didepositokan kegiatannya tidak didikte pemerintah melainkan pengusaha yang menerima kredit itu sehingga tidak sesuai dengan kegiatan pemerintah pusat (<https://finansial.bisnis.com, 2020>).

Pemerintah Daerah ditujukan agar dapat mengatur penerimaan daerahnya sendiri untuk pembangunan perekonomian daerah. Hal ini mengindikasikan bagaimana suatu daerah bisa menghasilkan pendapatan dari daerahnya. Pendapatan asli daerah yaitu sumber pemasukan utama didapatkan daerah serta dikumpulkan sesuai dengan peraturan daerah (Syukri & Hinaya, 2019). Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menyatakan bahwa “pendapatan asli daerah adalah pendapatan daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Semakin naik kapasitas daerah dalam memperoleh pendapatan asli daerahnya, dapat berdampak pada naiknya belanja daerah guna menaikkan pendapatan asli daerahnya sesuai kebutuhan serta pembangunan (Juniawan & Suryantini, 2018). Pajak, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, retribusi, serta lain-lain

pendapatan daerah yang sah secara mutlak sebagai komponen dari pendapatan asli daerah.

Pada tahun anggaran 2019, Khofifah menyampaikan pendapatan daerah Pemerintah Provinsi Jatim terealisasi Rp 33,45 triliun (100,08%). Kemudian belanja daerah yang terealisasi Rp 34 triliun (89,48%) dari Rp 38 triliun (Liputan6.com, 2020). Secara nasional, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati menjelaskan defisit APBN 2019 lebih tinggi dari target dari Rp 296 triliun menjadi Rp 353 triliun. Namun, angka ini bersifat sementara dikarenakan akan dilakukan perhitungan ulang. Defisit APBN hingga akhir 2019 dikarenakan realisasi perkembangan pendapatan lebih rendah dari belanja negara. Hal ini disebabkan adanya tekanan pendapatan negara dampak dari ekonomi global yang melemah (Liputan6.com, 2020). Dapat diidentifikasi meningkatnya pendapatan daerah belum tentu diikuti peningkatan belanja daerah.

Berdasarkan laporan pertanggungjawaban kinerja anggaran Pemprov Jawa Timur tahun anggaran 2020, walaupun terjadi Pandemi Covid-19 yang mempengaruhi keadaan sosial ekonomi masyarakat serta dari dunia usaha, namun hasil yang dicapai kinerja pendapatan asli daerah dapat dikatakan cukup baik dengan 116,20% lebih tinggi dari rencana. Sebaliknya, kinerja belanja daerah Provinsi Jawa Timur belum maksimal, yakni sebesar 93,41% dari rencana, yang menyebabkan selisih Rp. 2,278 triliun lebih. Di tengah pandemi serta naiknya keperluan dana guna penanganan juga pencegahan Pandemi Covid-19, semestinya belanja daerah dapat dioptimalisasikan lewat kebijakan perubahan target belanja sekaligus *refocusing*. Kemudian serapan belanja modal sebesar 83,36% yang belum optimal cukup mengecewakan, dikarenakan belanja modal berdampak langsung atas bertambahnya kapasitas perekonomian melalui

penambahan aset produktif. Jika aset produktif meningkat pesat, maka meningkatkan potensi kecepatan produksi dalam perekonomian. Sehingga pembiayaan APBD guna belanja modal tidak hanya menghasilkan peningkatan perekonomian dalam kurun waktu yang singkat, tetapi juga mendorong meningkatkan perekonomian ke depan (<https://www.harianbhirawa.co.id>, 2021).

Selain faktor pendapatan asli daerah, ada indikator lain dapat berpengaruh pada belanja modal ialah dana perimbangan. Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dana perimbangan diantaranya yaitu dana bagi hasil pajak, dana alokasi umum, juga dana alokasi khusus. Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana alokasi umum, selanjutnya disebut (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sedangkan dana alokasi khusus, selanjutnya disebut (DAK), adalah dana yang bersumber dari APBN, dialokasikan kepada Pemerintah Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu dan dipergunakan untuk menutupi kesenjangan pelayanan publik antar daerah dengan memberikan prioritas pada bidang tertentu, seperti pendidikan, kelautan dan perikanan, kesehatan, pertanian, lingkungan hidup, serta infrastruktur dan prasarana pemerintah daerah.

PDRB adalah parameter yang memaparkan kapasitas daerah pada suatu produksi untuk menciptakan pendapatan ataupun balas jasa. PDRB pada statistik dijelaskan dengan dua pengukuran yakni berdasarkan harga berlaku dan harga konstan (Nurdiwaty et al., 2017). PDRB menjadi salah satu alat ukur guna melihat pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Pada kurun waktu 2019 Pertumbuhan ekonomi Jawa Timur melebihi pertumbuhan ekonomi nasional yaitu diangka 5,52% sedangkan pertumbuhan ekonomi nasional diangka 5,02% (Liputan6.com, 2020). Oleh karena itu, pertumbuhan ekonomi sebagai parameter utama untuk melaksanakan analis perkembangan ekonomi suatu negara untuk menjelaskan sejauh mana kegiatan ekonomi dapat menciptakan pendapatan tambahan bagi masyarakat dalam suatu periode tertentu (<https://amp.kompas.com>).

Selain pendapatan asli daerah serta dana perimbangan yang dimanfaatkan dalam mendanai program pemerintah daerah, dapat juga menggunakan SiLPA. SiLPA yaitu terjadinya perbedaan (selisih) yang lebih dari realisasi penerimaan serta pengeluaran dana (anggaran) dalam sekali masa kerja (periode). Sumber pendapatan internal pemerintah daerah yang bisa dipakai dalam membiayai kegiatan tahun berjalan merupakan peran dari SiLPA (Febriana & Praptoyo, 2015). Hal ini dijadikan indikasi SiLPA sebagai sumber pemodalan belanja modal.

Besarnya SiLPA tahun 2019 di Provinsi Jawa Timur mencapai Rp. 4,36 triliun. Hal ini dikarenakan penghematan belanja sebesar Rp. 2,8 triliun, penghematan transfer sebesar Rp. 1,22 triliun, penghematan pengeluaran sebesar Rp. 304 miliar serta pelampauan pendapatan sebesar Rp 27,5 miliar. Penurunan belanja anggaran disebabkan karena mekanisme lelang pada proses pengadaan barang dan jasa, meningkatnya jumlah proses ini yang gagal lelang sehingga menyebabkan anggaran tidak terealisasi, serta perubahan regulasi dari

pemerintah pusat yang berpengaruh terhadap pelaksanaan kegiatan. Bukan hanya di tahun 2019, SiLPA APBD di dua tahun terakhir juga terbilang cukup besar (<https://suranaya.tribunnews.com>, 2020).

Kemudian, SiLPA juga terjadi di tahun 2020 yang mencapai 3,700 triliun. Hal ini terlihat dari ketidaktepatan dalam perencanaan anggaran. SiLPA yang cukup tinggi menjadi kurang baik dikarenakan akibat dari Pandemi Covid-19 menyebabkan meningkatnya kecendrungan pengangguran dan kemiskinan termasuk gini rasio. Hal ini menunjukkan Pemerintah Provinsi Jawa Timur belum menemukan siasat yang efektif guna menaikan serapan anggaran sebagai percepatan pembangunan, yang berakibat potensial dana nganggur masih cukup tinggi (<https://www.harianbhirawa.co.id>, 2021). Pengalokasian dari dana SiLPA yang efektif dan tepat sasaran dapat digunakan Pemerintah Daerah dalam mempercepat pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur penting dikarenakan memiliki pengaruh bagi peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Hasil peneliti terdahulu berkaitan dengan pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal yang ditulis Suryani & Pariani (2018) menjelaskan pendapatan asli daerah tidak mempengaruhi belanja modal, dikarenakan naiknya pendapatan asli daerah bukan dipengaruhi dari besar maupun kecil dalam distribusi belanja modal di Kabupaten/Kota Provinsi Riau. Pernyataan tersebut didukung oleh Ayem & Pratama (2018) menjelaskan bahwa antara pendapatan asli daerah dan belanja modal tidak terdapat pengaruh. Sebaliknya peneliti Juniawan & Suryantini (2018) menjelaskan belanja modal dipengaruhi oleh pendapatan asli daerah.

Peneliti terdahulu mengenai pengaruh dari dana perimbangan atas belanja modal, yang dilakukan Dewi & Dicriyani (2018) menjelaskan dana perimbangan tidak memiliki pengaruh atas belanja modal. Sebaliknya peneliti Nufus & Asmara (2017) menjelaskan dana perimbangan mempunyai pengaruh dengan belanja modal. Hal ini bermakna meningkatnya dana perimbangan berarti makin tinggi pengalokasian untuk belanja modal tersebut.

Berdasarkan hasil peneliti sebelumnya dalam sisi ekonomi makro berkaitan pengaruh PDRB terhadap belanja modal, Ayem & Pratama (2018) menjelaskan pertumbuhan ekonomi diukur dengan PDRB memiliki pengaruh atas belanja modal. PDRB dapat mengukur prestasi dari perkembangan perekonomian. Sebaliknya peneliti Syukri & Hinaya (2019) menjelaskan antara PDRB dan belanja modal tidak memiliki pengaruh.

Hasil peneliti sebelumnya mengenai pengaruh SILPA atas belanja modal yang dilakukan oleh Ifa (2017) menjelaskan SILPA berpengaruh atas belanja modal. SILPA dimanfaatkan untuk menutupi kekurangan anggaran ataupun meneruskan kegiatan tahun sebelumnya sehingga digunakan pemerintah daerah dalam menaikkan belanja modal demi menaikkan mutu bantuan publik. Sedangkan hasil peneliti Dewi & Dicriyani (2018) menjelaskan antara SiLPA dan belanja modal tidak ada pengaruh.

Pada dasarnya telah banyak peneliti sebelumnya yang melakukan penelitian ini. Berdasarkan hasil peneliti sebelumnya, ada perbedaan hasil sehingga sebagai celah dilakukannya penelitian dengan maksud menjelaskan bagaimana pendapatan asli daerah, PDRB, dana perimbangan juga SiLPA dapat mempengaruhi belanja modal. Kemudian, penelitian ini merujuk pada penelitian Dewi & Dicriyani (2018). Perbandingan (perbedaan) oleh peneliti terdahulu dan

keunikan penelitian yaitu dengan menambah variabel bebas PDRB, dikarenakan demi melihat pertumbuhan ekonomi sesungguhnya dari tiap tahunnya ataupun pertumbuhan ekonomi yang bukan terpengaruhi karna faktor harga dapat menggunakan PDRB dengan harga konstan (Badan Pusat Statistik, 2010). Sedangkan kekinian dari penelitian ini yaitu periode yang digunakan adalah periode 2015-2020. Pemilihan periode ini diharapkan agar hasilnya lebih pasti dan relevan dengan keadaan saat ini. Berdasarkan penjabaran di atas, penulis melaksanakan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, PDRB dan SILPA terhadap Alokasi Belanja Modal (Studi Empiris Pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur Periode 2015-2020)”**.

1.2. Rumusan Masalah

Sesuai penjabaran latar belakang, rumusan masalah yang akan dibahas yaitu:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja modal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur periode 2015-2020?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja modal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur periode 2015-2020?
3. Apakah PDRB berpengaruh terhadap belanja modal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur periode 2015-2020?
4. Apakah SILPA berpengaruh terhadap belanja modal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur periode 2015-2020?
5. Apakah pendapatan asli daerah, dana perimbangan, PDRB dan SILPA berpengaruh terhadap belanja modal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur periode 2015-2020?

1.3. Tujuan Penelitian

Dari penjabaran latar belakang, tujuan penelitian adalah:

1. Menguji apakah ada pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur periode 2015-2020.
2. Menguji apakah ada pengaruh dana perimbangan terhadap belanja modal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur periode 2015-2020.
3. Menguji apakah ada pengaruh PDRB terhadap belanja modal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur periode 2015-2020.
4. Menguji apakah ada pengaruh SILPA terhadap belanja modal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur periode 2015-2020.
5. Menguji apakah ada pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan, PDRB dan SILPA secara simultan terhadap belanja modal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur periode 2015-2020.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang hendak dicapai, maka penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan keputusan perencanaan pembangunan untuk meningkatkan belanja modal.
 - b. Agar penulis dapat memberikan masukan ilmu serta pengembangan teori bagi dunia akademisi khususnya dalam bidang akuntansi.

2. Manfaat Praktis

- a. Supaya berguna untuk masyarakat dan meningkatkan pengetahuan tentang pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan, PDRB, dan SILPA terhadap belanja modal di Provinsi Jawa Timur
- b. Sebagai referensi maupun tambahan pengetahuan terkait faktor-faktor yang dapat mempengaruhi belanja modal.