

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, memberi kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sesedikit mungkin campur tangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.

UU tersebut memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam Belanja Modal 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 APBD.

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Anggaran sektor publik pemerintah daerah sebenarnya merupakan output pengalokasian sumber daya dan pengalokasian sumber daya merupakan permasalahan yang mendasar dalam penganggaran sektor publik. Keterbatasan sumber daya sebagai akar masalah utama dalam pengalokasian anggaran sektor publik dapat diatasi dengan pendekatan ilmu ekonomi melalui berbagai teori. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001).

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk

aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya anggaran belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan output perkapita diproksi dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) perkapita (Boediono, 1985). Pertumbuhan ekonomi yang dimaksudkan di sini adalah pertumbuhan ekonomi yang tercermin dari PDRB berdasarkan harga berlaku. Kebijakan otonomi daerah merupakan pendelegasian kewenangan yang disertai dengan penyerahan dan pengalihan pendanaan, sarana dan prasarana dan sumber daya manusia (SDM) dalam kerangka desentralisasi fiskal. Dalam menghadapi desentralisasi fiskal menunjukkan bahwa potesnsi fiskal pemerintah daerah satu dengan daerah yang lain bisa jadi sangat beragam perbedaan ini pada gilirannya dapat menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang beragam pula.

Hasil penelitian yang dilakukan Oates (1995), Lin dan Liu (2000) dalam Darwanto (2007) menunjukkan desentralisasi fiskal memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah dan membuktikan adanya hubungan yang positif dan signifikan. Sedangkan penelitian Darwanto (2007) menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi memiliki korelasi positif namun tidak signifikan terhadap anggaran belanja modal. Dengan demikian bahwa desentralisasi memberikan dampak yang positif terhadap pertumbuhan ekonomi dengan mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan layanan publik.

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan asli daerah yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari laba perusahaan daerah dan lain-lain pendapatan yang sah. Menurut Mardiasmo (2002) saat ini masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan upaya meningkatkan penerimaan daerah. Keterbatasan infra struktur seperti sarana dan prasarana yang tidak mendukung untuk investasi menimbulkan pertanyaan

bagaimana sebenarnya alokasi PAD terhadap anggaran belanja modal, apakah karena PAD yang rendah atau alokasi yang kurang tepat?

Studi Abdullah (2004) menemukan adanya perbedaan preferensi antara eksekutif dan legislatif dalam pengalokasian spread PAD ke dalam belanja sektoral. Alokasi untuk infrastruktur dan DPRD mengalami kenaikan, tapi alokasi untuk belanja modal justru mengalami penurunan. Abdullah (2004) menduga power legislatif yang sangat besar menyebabkan diskresi atas penggunaan spread PAD tidak sesuai dengan preferensi publik. Abdullah & Halim (2004) menemukan bahwa sumber pendapatan daerah berupa PAD dan dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah secara keseluruhan. Meskipun proporsi PAD maksimal hanya sebesar 10% dari total pendapatan daerah, kontribusinya terhadap pengalokasian anggaran cukup besar, terutama bila dikaitkan dengan kepentingan politis (Abdullah, 2004).

Menurut Setiaji (2005) perbedaan pertumbuhan PAD tidak diikuti dengan kenaikan share (kontribusi) PAD terhadap anggaran belanja modal dan peningkatan PAD tidak sebanding dengan peningkatan total belanja mereka. Dana Alokasi Umum, adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya di dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Konsekuensi akibat penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah mengakibatkan perlunya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang menyebabkan terjadinya transfer yang cukup signifikan di dalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana tersebut untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang mungkin tidak penting.

Berdasarkan penelitian empiris yang dilakukan oleh Holtz-Eakin et.al., (1985) dalam Darwanto (2007) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan (adjusted) dengan transfer

yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang non-linier dan asymmetric.

Penelitian ini merupakan penelitian relasional yang akan menguji pengaruh pertumbuhan ekonomi, PAD dan DAU terhadap anggaran belanja modal pada Pemko/Pemkab Provinsi Bali dan merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Darwanto (2007). Menurut Darwanto secara parsial DAU dan PAD berpengaruh secara signifikan terhadap Anggaran belanja modal, sedangkan pertumbuhan ekonomi kurang berpengaruh secara signifikan, dan menyarankan penggunaan data yang lebih panjang, menambah variabel independen lainnya berupa variabel non keuangan.

Dalam penelitian sebelumnya yang berkenaan dengan Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Jumlah Penduduk terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi yang dilakukan oleh Andri Devita dkk pada tahun 2014 positif dan signifikan terhadap belanja modal Kabupaten/Kota Jambi. Menurut Mawarni dkk (2014) mengungkap bahwa secara simultan PAD dan DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal daerah kabupaten atau kota se-provinsi Aceh, namun secara parsial PAD berpengaruh positif, sedangkan DAU berpengaruh negatif terhadap belanja modal.

Penelitian ini didukung oleh penelitian yang dilakukan Suryanni dan Paryani (2018) di provinsi Riau yang mengungkapkan bahwa secara parsial PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal, sedangkan DAU berpengaruh negatif terhadap belanja modal di daerah provinsi Riau. Hal ini bertolak belakang dengan penelitian yang dilakukan oleh Adiyatma dan Oktaviani (2015) di provinsi Jawa Tengah mengungkapkan bahwa secara parsial PAD berpengaruh negatif terhadap belanja modal sedangkan DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah di provinsi Jawa Tengah.

153 km dan selebar 112 km sekitar 3,2 km dari Pulau Jawa. Secara geografis, Bali terletak di 8°25'23" Lintang Selatan dan 115°14'55" Bujur Timur yang membuatnya beriklim tropis. Provinsi Bali terdiri dari 8 kabupaten, 1 kotamadya, 57 kecamatan, 80 kelurahan, dan 636 desa. Pada tahun 2017, jumlah penduduknya diperkirakan mencapai 4.230.051 jiwa dengan total luas wilayah 5.780,06 km<sup>2</sup>. seperti bagian Indonesia yang lain. Saat ini Wilayah Provinsi Bali meliputi :Kota Denpasar Kabupaten Jembrana

1. Kabupaten Tabanan
2. Kabupaten Badung
3. Kabupaten Gianyar
4. Kabupaten Klungkung
5. Kabupaten Bangli
6. Kabupaten Karangasem
7. Kabupaten Buleleng

Menurut Badan Pusat Statistik jumlah penduduk pada tahun 2018 berjumlah 4292.2 jiwa. Proyeksi Penduduk Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Bali untuk tahun 2019 akan meningkat sebesar 4336.9 dari tahun sebelumnya.. Total perekonomian Bali Pada tahun 2019 yang diukur Berdasarkan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku (adhb) tercatat sebesar Rp.252,60 triliun, Sementara PDRB atas dasar harga konstan (adhk) tercatat sebesar Rp.162,78 triliun. Dengan proyeksi jumlah penduduk Bali pada tahun 2019 sebesar 4,34 juta jiwa, PDRB perkapita atas dasar harga berlaku mencapai 58,24 juta rupiah.

Perekonomian Bali tahun 2018 yang diukur berdasarkan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku (adhb) tercatat sebesar 234,43 triliun rupiah, sementara PDRB atas dasar harga konstan (adhk) tercatat sebesar

154,15 triliun rupiah. Dengan proyeksi jumlah penduduk Bali pada tahun 2018 yang sebesar 4,29 juta jiwa, PDRB perkapita adhb mencapai 54,62 juta rupiah.

Ekonomi Bali tahun 2018 tercatat tumbuh 6,35%. meningkat dibanding pertumbuhan tahun 2017 yang tercatat sebesar 5,57%. Dari sisi produksi, pertumbuhan tertinggi tercatat pada lapangan usaha kategori F (konstruksi) sebesar 10,44%.

Ekonomi Bali triwulan IV-2018 bila dibandingkan triwulan IV-2017 (y-on-y) tercatat tumbuh sebesar 7,59%. lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan periode yang sama tahun sebelumnya tercatat sebesar 4,01%. Dari sisi pengeluaran kontribusi tertinggi masih disumbang oleh komponen pengeluaran rumah tangga sebesar 47,15%. dengan angka pertumbuhan tercatat sebesar 6,90%.

Ekonomi Bali triwulan IV-2018 tercatat tumbuh 0,60%. jika dibandingkan triwulan sebelumnya (q-to-q). Dari sisi produksi, pertumbuhan didorong oleh lapangan usaha kategori C (industry pengolahan) yang tercatat tumbuh sebesar 2,96% lapangan usaha kategori G (perdagangan besar dan eceran, reparasi mobil dan sepeda motor) yang tercatat tumbuh sebesar 2,12% dan lapangan usaha kategori A (pertanian, kehutanan, dan perikanan) yang juga tumbuh sebesar 2,12%. Dari sisi pengeluaran, komponen Pengeluaran Konsumsi Pemerintah (PK-P) tercatat mengalami pertumbuhan tertinggi mencapai 17,84%.

Badan Pendapatan Daerah Provinsi Bali membukukan realisasi pendapatan asli daerah (PAD) pada 2018 melampaui target atau mencapai 103,66%.Pendapatan asli daerah yang diperoleh pemerintah provinsi setempat sepanjang 2018 mencapai Rp3,65 triliun atau lebih besar Rp250 miliar dari target yang telah ditetapkan.

Kepala Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Provinsi Bali I Made Santha mengatakan realisasi pendapatan asli daerah tahun ini lebih 5% dibanding tahun lalu yang hanya 98%

Dana Alokasi Umum (DAU) Rp1,268 Triliun lebih, dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Rp1,102 Triliun Lebih. DAK ini terdiri atas DAK Non Fisik

Rp1,030 Triliun Lebih dan DAK Fisik Rp71,803 Miliar Lebih. Dibandingkan dengan APBD 2017, dana perimbangan tahun 2018 menurun Rp87,127 Miliar Lebih atau 3,25%.

Belanja daerah sebesar Rp 6,633 Triliun Lebih, yang terdiri atas belanja tidak langsung Rp4,721 Triliun Lebih dan belanja langsung Rp1,911 Triliun Lebih. Belanja daerah tahun 2018 ini menurun Rp20,4 Miliar Lebih atau 0,30% dari tahun 2017 sebesar Rp 6,654 Triliun Lebih. Prioritas anggaran untuk memenuhi kebutuhan wajib sesuai yang diamanatkan Peraturan Perundang-undangan, antara lain alokasi anggaran untuk fungsi pendidikan sebesar 30,42% dari total belanja daerah atau sebesar Rp1,987 Triliun Lebih, dan alokasi anggaran untuk fungsi kesehatan sebesar Rp11,22% dari total belanja daerah atau sebesar Rp 632,043 Miliar Lebih.

Realisasi belanja Pemerintah Provinsi Bali selama triwulan III-2016 mencapai Rp3,25 triliun atau 54,65 persen dari pagu anggaran belanja tahun itu, atau lebih tinggi jika dibandingkan dengan realisasi periode yang sama tahun sebelumnya yang hanya 52, %. persentase realisasi pada triwulan III-2016 tercatat sebesar 53,60 persen dari pagu anggaran di APBD tahun 2016, sedikit lebih tinggi bila dibandingkan dengan persentase realisasi belanja di periode triwulan III-2015 sebesar 52,96 persen.

Jika ditinjau dari komponen pembentuknya, belanja tidak langsung terutama yang dipergunakan untuk kegiatan belanja hibah, dan belanja bagi hasil kepada Provinsi, kabupaten dan kota serta belanja bantuan keuangan, dengan pangsa masing-masing sebesar 29,31 persen, 19,39 persen dan 21,29 persen dari realisasi belanja belanja tidak langsung periode triwulan III 2016.

Causa Iman Karana menambahkan, pada tahun 2016, pagu anggaran belanja dalam APBD Provinsi Bali tercatat sebesar Rp 5,95 triliun atau meningkat sebesar 19,21 persen dibandingkan pagu anggaran dalam APBD-P tahun sebelumnya yang tercatat sebesar Rp 4,99 triliun.

Peningkatan tertinggi bersumber dari komponen belanja tidak langsung yang meningkat sebesar 23,20 persen menjadi Rp 4,27 triliun, lebih tinggi dibandingkan pagu anggaran tahun sebelumnya yang tercatat sebesar Rp 3,46 triliun.

Peningkatan pagu anggaran belanja tidak langsung ini, terutama didorong oleh meningkatnya pagu anggaran seluruh sub komponen dari pembentuk belanja tidak langsung terutama pagu belanja hibah, pagu belanja bagi hasil dan pagu belanja bantuan keuangan yang meningkat signifikan secara nominal.

Sementara itu, pagu anggaran belanja langsung juga mengalami peningkatan dalam APBD 2016 dibandingkan pagu anggaran APBD-P tahun 2015, meningkat menjadi Rp1,68 triliun, atau meningkat sebesar 10,16 persen dari pagu anggaran APBD-P 2015 yang sebesar Rp 1,53 triliun.

Peningkatan tersebut didorong oleh bertambahnya pagu anggaran belanja modal yang mencapai 50,59 persen, hal ini menunjukkan komitmen pemerintah untuk berfokus pada pengembangan infrastruktur untuk tahun 2016, antara lain berupa pembangunan infrastruktur jalan dan pembangunan rumah sakit Indera serta rumah sakit Provinsi Bali Mandara.(Ant)

Belanja modal yang sebagai perubahan yang fundamental di dalam Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) telah mulai dilakukan pasca reformasi dengan didasarkan pada peraturan-peraturan mengenai otonomi daerah. Sebelumnya di dalam APBD, pengaokasian untuk jenis belanja berupa investasi, diklasifikasikan ke dalam belanja pembangunan. Layaknya belanja pembangunan, belanja modal dilakukan oleh pemerintah daerah untuk pengadaan asset daerah sebagai investasi, dalam rangka membiayai pelaksanaan otonomi daerah yang pada akhirnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Alokasi belanja modal disesuaikan dengan kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana untuk kelancaran aktivitas kegiatan pemerintah daerah tersebut.

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan juga terjadinya peningkatan pelayanan di berbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan ini



diprediksi dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya serius pemerintah dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung. Oleh sebab itu, dari berbagai jenis anggaran belanja daerah Pemerintah Daerah mengalokasikan dana berbentuk 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 .

Alasan peneliti memilih Kabupaten/Kota di provinsi Bali yaitu semakin pesatnya perekonomian di Bali karena perkembangan Parawisata yang sangat pesat sehingga kemungkinan besar akan berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal. Kondisi perekonomian yang baik akan meningkatkan pendapatan masyarakat di bali sehingga sangat berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah di wilayah Bali. Dari latar belakang tersebut penulis melihat fenomena mengenai kaitan antara Pendapatan Asli Daerah dengan Belanja Modal yang dalam hal ini penulis mengkaitkannya dengan Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus yang dapat di lihat dari aset-aset daerah.

Maka dengan fenomena tersebut peneliti mengambil topik “Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum Terhadap Anggaran Belanja Modal Kabupaten/Kota di Provinsi Bali Periode 2016-2018 .”

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Anggaran Belanja Modal di pemrov/pemkot provinsi Bali?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Anggaran Belanja Modal di pemrov/pemkot provinsi Bali?

3. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh Anggaran Belanja Modal di pemrov/pemkot provinsi Bali?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi terhadap Anggaran Belanja Modal di pemrov/pemkot provinsi Bali.
2. Untuk mengetahui Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Belanja Modal di pemrov/pemkot provinsi Bali.
3. Untuk mengetahui Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Anggaran Belanja Modal di pemrov/pemkot provinsi Bali.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada beberapa pihak berikut ini :

1. Bagi pemerintah Daerah.  
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah agar dapat memanfaatkan PAD dan PAD untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten/Kota Provinsi Bali.
2. Bagi Peneliti  
Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam menerapkan ilmu yang didapat dari mata kuliah penelitian ini dan untuk memperluas pemahaman tentang Pertumbuhan Ekonomi, PAD dan DAU terhadap belanja modal di Kabupaten/Kota Provinsi Bali.
3. Bagi Masyarakat

Diharapkan dapat memberi manfaat ,memberi pengetahuan dan sebagai referensi bacaan dari informasi ini untuk lebih mengerti tentang PAD dan DAU terhadap belanja modal di Kabupaten/Kota Provinsi Bali.