

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit bantuan dari 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-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). UU No. 33 Tahun 2004 pasal 157 menyatakan bahwa salah satu pendapatan daerah adalah Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi

Khusus (DAK). DBH dibagi menjadi 2 yaitu DBH pajak dan bukan pajak/sumber daya.

Pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja modal sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh pemerintah daerah, namun adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam penyusunan proses anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan masalah di masyarakat (Keefer dan Khemani 2003 dalam Putro 2010). 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 pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif (Yovita 2011). Pemanfaatan belanja lebih baik dialokasikan untuk hal-hal produktif, misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan, kemudian penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik, pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik (Darwanto dan Yustikasari 2007).

Rendahnya belanja modal dapat mempengaruhi kinerja berbagai badan pemerintah. Belanja modal merupakan faktor penting dalam meningkatkan perekonomian, sehingga perlu intervensi layanan pemerintah mencakup rendahnya

tingkat pencairan anggaran. Penyerapan anggaran tahun 2010 masih di bawah 90%, hal ini berarti ada permasalahan dalam belanja modal (Viva News 2011). 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. Apabila penyediaan infrastruktur tidak diperluas dan ditingkatkan, maka ekonomi Indonesia yang tumbuh rata-rata 6% dewasa ini, dengan peluang investasi yang amat besar, tidak dapat mencapai hasil yang optimal (Setkab 2012). Pentingnya mengamati berapa 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 menyampaikan bahwa hal ini mengakibatkan berkurangnya alokasi untuk Belanja Modal, yang dipandang lebih mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pemenuhan pelayanan publik kepada masyarakat (Dirjen Perimbangan Keuangan 2012). Melihat adanya kondisi Belanja modal dalam APBD di pemerintah provinsi

Indonesia kurang diperhatikan, Pemerintah daerah seharusnya dapat mengalokasikan APBDnya 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, Sumber-sumber dana yang digunakan untuk membiayai belanja modal tersebut terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Otonomi daerah menempatkan Pemerintah Daerah (pemda) sebagai institusi yang memiliki tanggung jawab besar dalam upaya pencapaian tujuan bernegara. Salah satu instrumen sekaligus faktor penting bagi keberhasilan pembangunan daerah adalah manajemen belanja daerah, yang tercermin melalui APBD. Pemerintah Daerah yang berhasil menjalankan pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat tidak dapat dilepaskan dari keberhasilan mengelola APBD secara efektif dan efisien. Sebaliknya, pengelolaan APBD yang buruk dapat menghambat kinerja pemda dalam peningkatan pembangunan daerah dan kesejahteraan rakyat. Persoalan yang muncul adalah saat pemda dihadapkan pada jumlah belanja daerah yang kecil tetapi harus menanggung kebutuhan besar. Sementara pada saat bersamaan pemda kurang memiliki kreativitas mengelola APBD, sehingga pemerintah pada jenjang di atasnya (pemprov atau pusat) tidak optimal dalam mengelola APBD. Pada saat yang bersamaan jumlah pendapatan daerah meningkat (baik dari pendapatan asli daerah maupun dana transfer) tetap saja

belanja daerah belum mampu secara optimal meningkatkan kondisi infrastruktur di daerah tersebut.

Hal itu mengingat kunci persoalan rendahnya komitmen untuk meningkatkan kualitas infrastruktur di daerah melalui belanja modal yang cukup, belum sepenuhnya dimiliki oleh pemda. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, salah satu sumber pendapatan daerah adalah PAD yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Peningkatan PAD diharapkan 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 disebabkan karena pendapatan asli daerah tersebut banyak tersedot untuk membiayai belanja lainnya. Setiap daerah 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 DAK yang dananya bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (UU No. 33 tahun 2004). DAK ini penggunaannya diatur oleh Pemerintah Pusat dan digunakan untuk kegiatan

pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, infrastruktur jalan dan jembatan, infrastruktur irigasi, infrastruktur air minum dan sanitasi, prasarana pemerintah daerah, lingkungan hidup, kehutanan, sarana prasarana pedesaan, perdagangan, pertanian serta perikanan dan kelautan yang semuanya itu termasuk dalam komponen belanja modal dan Pemerintah Daerah diwajibkan untuk mengalokasikan dana pendamping sebesar 10% dari nilai DAK yang diterimanya untuk mendanai kegiatan fisik.

Fenomena yang ditemukan di Indonesia Menurut Dian Maharani, Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) merilis temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap pengelolaan anggaran belanja modal untuk fasilitas umum di daerah. Dari laporan hasil pemeriksaan semester II tahun 2012, ditemukan penyimpangan anggaran belanja modal di daerah dengan indikasi kerugian keuangan daerah sebesar Rp 726,4 miliar. "Pemerintah daerah masih tidak becus mengelola anggaran belanja modal untuk fasilitas umum. BPK menemukan indikasi kerugian keuangan di daerah sebesar Rp 726, 4 miliar," ujar Maulana, Koordinator Advokasi Fitra di Cikini, Jakarta Pusat, Minggu (23/6/2013).

Belanja modal fasilitas umum itu dialokasikan untuk pembangunan gedung sekolah, puskesmas, jembatan, rumah sakit, jalan hingga irigasi. Maulana mengatakan terdapat 1.309 temuan penyimpangan pengelolaan anggaran di sejumlah daerah. Modus yang dilakukan yaitu pengadaan proyek fiktif, mark up, rekanan tidak

menyelesaikan pekerjaan, belanja tidak sesuai atau melebihi ketentuan, hingga spesifikasi barang diterima tidak sesuai kontrak. "Modus yang paling banyak terjadi yaitu kekurangan volume pekerjaan, pekerjaan tidak sesuai dengan kontrak, pemberian jaminan pelaksanaan pekerjaan tidak sesuai dengan prosedur, dan denda keterlambatan pekerjaan yang belum ditagih atau disetor ke kas negara atau daerah," terangnya. Hal itu menunjukkan penyelenggaraan lelang pengadaan barang dan jasa di pemerintahan daerah tidak beres. Maulana menilai, pemerintah daerah tidak mempertimbangkan kualitas hasil pekerjaan pengadaan barang dan jasa. "Penetapan rekanan pelaksana pengadaan barang dan jasa tidak dilaksanakan dengan proses seleksi yang baik. Pemerintah daerah lebih mengedepankan penyerapan anggaran," katanya.

Selanjutnya Menurut Tri Wahono, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, ketika membuka sidang kabinet paripurna di Kantor Presiden, Jakarta, Selasa (6/9/2011), menyoroti rendahnya penyerapan belanja modal oleh kementerian dan lembaga negara. Rendahnya belanja modal dikhawatirkan akan memengaruhi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Presiden meminta para anggota Kabinet Indonesia Bersatu II dan pimpinan lembaga negara agar mengoptimalkan penyerapan belanja modal selama sisa waktu 2011, yaitu empat bulan. "Kalau itu tidak segera diperbaiki dalam waktu yang tinggal empat bulan, kita ikut bertanggungjawab untuk tidak tercapainya pertumbuhan yang kita harapkan. Jangan sampai harusnya kita capai

(pertumbuhan ekonomi) 7 persen, menjadi hanya 6,6 persen. Harusnya 7,5 persen, menjadi hanya 7 persen karena anggaran tidak dibelanjakan," kata Presiden.

Pada kesempatan tersebut, Presiden menekankan pentingnya penyerapan belanja modal pendorong pertumbuhan ekonomi, selain konsumsi rumah tangga dan investasi. Kepala Negara meminta para anggota KIB II dan pimpinan lembaga negara mengefektifkan institusi yang dipimpinnya. Mereka diminta melakukan perbaikan ketika menemukan masalah. "Penyerapan ini juga menjadi bagian dari komponen evaluasi," kata Presiden.

Lalu Menurut Idris Rusadi Putra Pemerintah memastikan akan memperlebar defisit anggaran melalui mekanisme APBN-P 2012. Kepala Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan Bambang Brodjonegoro menjelaskan, melebarnya defisit anggaran disebabkan karena pemerintah menambah alokasi anggaran belanja modal.

"Defisit naik karena pada saat yang sama pemerintah juga ingin menambah belanja modal," ungkap Bambang ketika ditemui di Kemenkeu, Rabu (29/2). Menteri Koordinator bidang Perekonomian Hatta Rajasa mengungkapkan, pemerintah telah melakukan review terhadap postur anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) 2012 sebagai bagian dari kajian untuk pengajuan APBN Perubahan. Selain postur anggaran yang dipangkas, pemerintah menaikkan target defisit anggaran.

Namun, pihaknya berjanji tidak akan menyalahi aturan dengan melewati batas defisit anggaran. "Defisit harus di bawah 3 persen. Defisit kita antara 2,2 persen tapi belum

termasuk defisit daerah. Kalau defisit APBD itu sekitar 0,4 sampai 0,5 persen dari PDRB," ungkap Hatta Rajasa di **Jakarta**, Selasa (28/2).

Sekadar mengingatkan, dalam postur APBN 2012, pendapatan negara dan hibah ditargetkan mencapai Rp 1.311,4 triliun. Sementara untuk belanja negara dipatok sebesar Rp 1.435,4 triliun. Dengan demikian, defisit (selisih antara penerimaan dan belanja) sebesar Rp 124,02 triliun atau 1,5% dari Produk Domestik Bruto (PDB)

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Ni Luh Dina Selvia Martini, Wayan Cipta, I Wayan Suwendra (2014) yang berjudul "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal (Studi Pada Kabupaten Buleleng Tahun 2006-2012)". Penulis menggunakan penelitian terdahulu dimaksudkan untuk dijadikan bahan pertimbangan adanya beberapa persamaan di dalam penelitian. Hasil dalam penelitian ini menyatakan bahwa ada pengaruh positif dan signifikan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal.

Perbedaan dengan penelitian terdahulu yaitu pada tempat penelitian dimana penulis melakukan penelitian di Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dan penulis menghilangkan variabel independen dana alokasi umum, serta tahun periode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu tahun anggaran 2013-2015.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Modal (Suatu Studi Pada Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Barat)”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, penulis merumuskan permasalahan kedalam pernyataan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah pada Kota dan Kabupaten Provinsi Jawa Barat.
2. Bagaimana Dana Alokasi Khusus pada Kota dan Kabupaten Provinsi Jawa Barat.
3. Bagaimana Belanja Modal pada Kota dan Kabupaten Provinsi Jawa Barat.
4. Seberapa besar Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal Daerah pada Kota dan Kabupaten Provinsi Jawa Barat.
5. Seberapa besar Pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal pada Kota dan Kabupaten Provinsi Jawa Barat.
6. Seberapa besar Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal secara simultan pada Kota dan Kabupaten Provinsi Jawa Barat.

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Penelitaian ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi mengenai Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, serta pengaruhnya terhadap pengalokasian belanja modal.

#### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Besarnya Pendapatan Asli Daerah.
2. Besarnya Dana Alokasi Khusus
3. Besarnya Belanja Modal
4. Besarnya Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal
5. Besarnya Pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal.
6. Besarnya Pengaruh Pendapatan Asli daerah dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini mempunyai dua manfaat, yaitu manfaat secara praktis dan manfaat secara teoritis :

### **1.4.1 Kegunaan Praktis**

Penelitian ini merupakan suatu hal yang dapat menimbulkan manfaat baik bagi penulis, instansi pemerintah, maupun bagi pembaca pada umumnya. Adapun manfaat-manfaat yang dapat diambil adalah sebagai berikut :

#### **1. Bagi Penulis**

- a. Sebagai pengalaman yang berharga karena penulis dapat memperoleh gambaran secara langsung mengenai teori-teori pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan belanja modal dan bagaimana pelaksanaannya dalam dunia praktek.
- b. Sebagai suatu sarana untuk menambah khasanah keilmuan, khususnya dalam menambah wawasan untuk menikapi isu-isu dan info kekinian dalam pengembangan akuntansi itu sendiri.
- c. Untuk memenuhi salah satu syarat dalam menempuh ujian untuk meraih gelar Sarjana Ekonomi Bidang Studi Akuntansi di Fakultas Ekonomi Universitas Pasundan.

#### **2. Bagi Penelitian Selanjutnya**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi khususnya bagi pihak-pihak lain yang meneliti dengan kajian yang sama yaitu pendapatan asli daerah, dana alokasi khusus, dan belanja modal.

#### **3. Bagi Instansi Pemerintah**

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah selaku pengelola keuangan daerah, dalam menentukan alokasi

belanja modal di masa yang akan datang yang disesuaikan dengan pendapatan asli daerah dan dana alokasi khusus yang diterima daerah, sehingga Pemerintah dapat lebih efektif dan efisien dalam mengalokasikan belanjanya dan pelayanan kepada masyarakat pun dapat ditingkatkan.

#### 4. Bagi Pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber pengetahuan dan sumber pemikiran yang bermanfaat dalam membangun bangsa ini lebih baik untuk ke depannya melalui ilmu akuntansi.

#### **1.4.2 Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memperluas pengetahuan mengenai akuntansi sektor publik dalam hal ini yaitu ilmu pemerintahan mengenai pengelolaan keuangan daerah pada pemerintahan khususnya mengenai pengaruh pendapatan asli daerah dan dana alokasi khusus terhadap pengalokasian belanja modal.