

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Penelitian mengenai otonomi daerah yang berdampak terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah masih merupakan topik yang menarik untuk didiskusikan dan dibahas hingga saat ini. Reformasi telah membawa dampak berupa perubahan yang signifikan terhadap kehidupan sosial, politik, ekonomi, maupun administrasi. Desentralisasi keuangan dan otonomi daerah merupakan perwujudan dari reformasi yang mengharapkan suatu tata kelola pemerintahan yang baik (*good government*). Tata kelola pemerintahan yang baik ditandai dengan adanya akuntabilitas dan transparansi. Pemerintahan yang baik tercipta jika ada kerjasama dan komunikasi antara masyarakat dan aparatur negara. Aparatur negara di Indonesia terdiri dari pemerintah pusat sampai dengan pemerintah daerah. Dimulai dari substansi yang kecil, maka akan terwujud tata laksana pemerintah yang baik.

Dalam tugasnya mengelola negara, pemerintah pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menjalankan dan mengelola roda pemerintahannya sesuai dengan aturan yang telah disesuaikan dengan kondisi setempat. Aturan tersebut tentu mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam undang - undang nomor 22 tahun 1999 yang telah di revisi menjadi undang - undang nomor 32 tahun 2004 mengenai pemerintah daerah,

dikatakan bahwa pemerintah pusat memberi kewenangan terhadap pemerintah daerah untuk menjalankan urusan pemerintahannya. Undang - undang nomor 32 tahun 2004 juga menyebutkan bahwa daerah memiliki wewenang untuk menentukan besarnya alokasi sumber daya ke dalam belanja modal. Pemberian kewenangan ini ditujukan untuk mempercepat proses dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan dan pemberdayaan pemerintahannya sendiri.

Menurut Peraturan Pemerintah nomor 58 tahun 2005, belanja modal merupakan pengeluaran anggaran oleh pemerintah yang sifatnya menambah inventaris atau menambah aset tetap yang memberikan manfaat lebih dari dua belas bulan (satu periode akuntansi) dan digunakan untuk kepentingan umum. Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 13 tahun 2006 yang berbicara tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa belanja modal masuk dalam kelompok belanja langsung pemerintah daerah bersama dengan dua komponen lainnya yaitu belanja pegawai serta belanja barang dan jasa. Tidak hanya untuk pembelian aset dan inventaris, biaya pemeliharaan yang sifatnya menambah dan mempertahankan masa manfaat aset serta menambah kapasitas dan kualitas aset juga termasuk dalam belanja modal. Secara garis besar, belanja modal dialokasikan untuk menghasilkan aset tetap milik pemerintah daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau pemerintah daerah yang bersangkutan. Karena belanja modal ditujukan untuk meningkatkan pelayanan publik, pemerintah daerah lebih meningkatkan alokasi untuk belanja modal dengan cara meningkatkan sumber-sumber penerimaan

daerah yang mempengaruhi pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanja modal (Mubasiroh, 2018). Menurut data dari Kementerian Keuangan, pada tahun 2010-2014 Belanja Pegawai masih mendominasi struktur Belanja Daerah dengan rata-rata 43,75% sedangkan Belanja Modal hanya 23,92%. Hal ini menunjukkan bahwa Belanja Modal yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik justru mendapat porsi kecil.

Besarnya belanja modal dipengaruhi oleh besar kecilnya sumber-sumber penerimaan daerah. Menurut undang - undang nomor 33 tahun 2004, sumber penerimaan daerah terdiri dari pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah terdiri dari pendanaan dari pemerintah daerah sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), transfer dari pusat berupa Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil, serta pendapatan lain-lain. Pembiayaan daerah bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Dana Perimbangan menurut Kuncoro (2004) adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Perimbangan sendiri terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Penelitian yang dilakukan oleh Karyadi (2017) menyebutkan bahwa Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap Belanja Modal. Menurut penelitian Wandira (2013) variable Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan negatif sedangkan

Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Dana Alokasi Umum sendiri dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran seperti gaji pegawai negeri sipil. Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang dialokasikan oleh pemerintah pusat kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas Nasional. Kebutuhan khusus dalam Dana Alokasi Khusus antara lain digunakan untuk peningkatan fasilitas kesehatan, perbaikan dan penambahan infrastruktur berupa jalan provinsi atau kota, perbaikan atau pengadaan saluran irigasi, air minum, dan sanitasi, juga bantuan di bidang Pendidikan.

Pendapatan Asli Daerah adalah salah satu sumber pendapatan daerah yang dihasilkan dan berasal dari potensi daerahnya masing-masing yang dapat digali dan digunakan secara mandiri oleh daerah. Menurut Undang - undang Nomor 33 tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Penelitian yang dilakukan oleh Karyadi (2017) membuktikan bahwa Pendapatan Asli Daerah mempunyai pengaruh positif terhadap Belanja Modal. Mubasiroh (2018) juga mengatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sedangkan Wandira (2013) mengatakan bahwa tidak terdapat pengaruh yang signifikan antara variable Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal. Menurut Mardiasmo (2002) sampai saat ini masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah berkenaan

dengan upaya untuk meningkatkan penerimaan daerah. Keterbatasan sarana dan prasarana yang tidak mendukung untuk investasi menimbulkan pertanyaan bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal, apakah karena Pendapatan Asli Daerah yang rendah atau pengalokasian-nya yang kurang tepat.

Menurut Peraturan Pemerintah nomor 56 tahun 2018, pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Pinjaman daerah merupakan inisiatif dari pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pinjaman daerah dapat bersumber dari pemerintah pusat, daerah lain, Lembaga keuangan bank dan bukan bank, juga dari masyarakat sendiri. Masyarakat berkontribusi dalam pinjaman daerah melalui Obligasi Daerah. Penerbitan Obligasi Daerah digunakan untuk membiayai infrastruktur dan atau investasi berupa kegiatan pembangunan sarana prasarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang menjadi urusan Pemerintah Daerah. Dengan adanya sumber pendapatan yang beragam dan demi terwujudnya kesejahteraan melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, maka pemerintah daerah harus menggunakan sumber-sumber pendapatan daerah agar dialokasikan ke dalam belanja modal.

Adanya perbedaan hasil dari beberapa penelitian tersebut dan keingintahuan lebih dalam, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai

pengaruh sumber-sumber pendapatan daerah terhadap Belanja Modal pemerintah daerah baik kota maupun kabupaten di Indonesia. Sumber-sumber pendapatan yang akan diteliti berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Penerimaan Pinjaman Daerah. Sehubungan dengan hal diatas, penulis mengangkat judul penelitian **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Penerimaan Pinjaman Daerah Terhadap Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun 2015-2017”**.

## **1.2 Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, masalah penelitian yang didapati adalah adanya perbedaan potensi di masing-masing daerah yang mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah serta keterbatasan sarana dan prasarana yang tidak mendukung investasi. Selain itu, belanja pegawai yang masih mendominasi struktur belanja daerah (dengan rata-rata 43,75%) sedangkan Belanja Modal hanya 23,92%. Dari fenomena tersebut, timbul pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal di Indonesia tahun (2015-2017)?
2. Apakah pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal di Indonesia Tahun (2015-2017)?
3. Apakah pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal di Indonesia Tahun (2015-2017)?

4. Apakah pengaruh Penerimaan Pinjaman Daerah terhadap Belanja Modal di Indonesia Tahun (2015-2017)?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Penerimaan Pinjaman Daerah terhadap Belanja Modal di Indonesia Tahun (2015-2017).

### **1.4 Batasan Masalah**

Batasan-batasan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Periode penelitian yaitu tahun 2015-2017
2. Ruang lingkup permasalahan penelitian terkait belanja modal dibatasi hanya pada Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Pinjaman Daerah pada Kabupaten dan Kota di Indonesia.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Praktis:

Penelitian ini diharap dapat memberikan informasi kepada pemerintah daerah mengenai pentingnya memaksimalkan potensi yang dimiliki oleh

masing-masing daerah agar daerah tersebut lebih maju dan meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan cara mengalokasikan sumber-sumber pendapatannya ke belanja modal.

## 2. Manfaat Teoritis:

Penelitian ini diharap dapat digunakan sebagai bahan referensi penelitian selanjutnya dengan topik-topik yang berkaitan. Hasil dari penelitian ini diharap memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama yang berkaitan dengan akuntansi sektor publik.

