

# **BAB I**

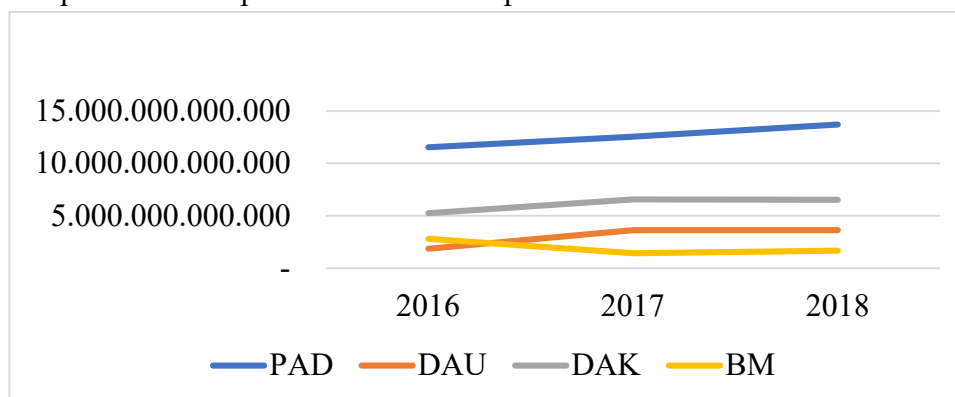
## **PENDAHULUAN**

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

Kebijakan otonomi daerah dicanangkan oleh pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Selain itu juga terdapat pada Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang direvisi dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004. Dalam undang-undang tersebut diamanatkan bahwa suatu daerah diberikan kewenangan otonomi agar melaksanakan pembangunan di segala bidang dan diharapkan dilaksanakan secara mandiri oleh daerah, baik dari segi perencanaan, pembangunan, serta pembiayaannya. Kewenangan tersebut bertujuan untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, dan memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan besarnya alokasi sumber daya ke dalam Belanja Modal dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan dan kemampuan daerah. Pemerintah daerah bekerjasama dengan DPRD sebagai lembaga legislatif terlebih dahulu menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai petunjuk dalam pengalokasian sumber daya dalam APBD.

Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi (Furqani dan Titimmah, 2015). Fungsi belanja modal adalah untuk menyediakan infrastruktur, sarana dan prasarana, aset tetap lainnya untuk peningkatan pelayanan publik. Belanja Modal sangat berhubungan dengan perencanaan keuangan jangka panjang, terutama pembiayaan untuk pemeliharaan aset tetap yang dihasilkan dari Belanja Modal tersebut. Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran Belanja Modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi Belanja Modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya untuk meningkatkan kualitas layanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih digunakan untuk belanja rutin. Juli Panglima Sarangih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan karena belanja modal memiliki pengaruh terhadap kondisi dan pertumbuhan sektor publik.



**Gambar 1.1.**

**Perkembangan PAD, DAU, dan DAK di Jawa Tengah tahun 2016-2018**

Rasio yang pertama yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang termasuk dalam sumber-sumber pembiayaan. Menurut Mardiasmo (2018) pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang bersumber dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah semua penerimaan daerah yang bersumber dari ekonomi asli daerah itu sendiri (Halim & Kusufi, 2014). Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sumber perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri atas: pendapatan pajak daerah, pendapatan retribusi daerah, pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan PAD lain yang sah. Menurut Mardiasmo (2002) saat ini masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan upaya meningkatkan penerimaan daerah, keterbatasan sarana dan prasarana yang tidak mendukung untuk investasi menimbulkan pertanyaan bagaimana sebenarnya PAD terhadap Belanja Modal, apakah karena PAD yang rendah atau alokasi yang kurang tepat. Dari data Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal Provinsi Jawa Tengah antara tahun 2016-2018 menunjukkan bahwa kenaikan Pendapatan Asli Daerah tidak selalu terjadi kenaikan Belanja Modal di beberapa Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah seperti Kabupaten Batang dan Kabupaten Demak. Apabila semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah, maka akan berdampak pada peningkatan pada pengalokasian anggaran Belanja Modal. Setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan yang berbeda dalam membiayai kegiatan-kegiatannya, hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antar satu daerah dengan daerah lainnya. Oleh

karena itu, untuk mengatasi hal tersebut pemerintah mengalokasikan dana yang bersumber pada APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi.

Rasio kedua yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan salah satu dana perimbangan dari pemerintah. Belanja Modal merupakan bagian dari belanja daerah yang juga didanai dari Dana Alokasi Umum dan diperhitungkan oleh pemerintah daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dana Alokasi Umum adalah pendapatan yang diperoleh dari alokasi APBN untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah guna mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah (Anggoro, 2017). Alokasi DAU merupakan pelaksanaan asas desentralisasi dalam otonomi daerah. Dana Alokasi Umum ini menekankan aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintah. Dengan adanya transfer dari pusat yang berupa Dana Alokasi Umum ini diharapkan agar pemerintah daerah mampu mengalokasikan Pendapatan Asli Daerah yang diperoleh untuk membiayai Belanja Modal di daerahnya. Dari data Dana Alokasi Umum dan Belanja Modal Provinsi Jawa Tengah antara tahun 2016-2018 menunjukkan bahwa kenaikan DAU tidak selalu terjadi kenaikan Belanja Modal di beberapa Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah seperti Kabupaten Batang dan Kota Demak.

Rasio yang ketiga adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) yang termasuk dalam bagian dari dana perimbangan selain Dana Alokasi Umum. Menurut Nordiawan (2007), Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan pada daerah tertentu untuk membantu

mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional. Dana Alokasi Khusus ini hanya 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 dan prasarana pedesaan, perdagangan, pertanian serta perikanan dan kelautan yang semuanya itu termasuk dalam Belanja Modal. Dalam pelaksanaan di daerah ditemukan banyak kendala, sehingga serapan dana Dana Alokasi Khusus maupun kinerja fisik kegiatan belum dapat dikatakan maksimal. Dilain hal, setiap tahunnya pemerintah daerah belum memaksimalkan pemanfaatan Dana Alokasi Khusus yang disalurkan oleh Pemerintah Pusat. Salah satu penyebabnya adalah kurangnya koordinasi dengan pejabat sebelumnya dan tidak mengetahui adanya penyaluran Dana Alokasi Khusus oleh Pemerintah Pusat, selain itu juga kurangnya pemahaman dalam menerapkan kebijakan pengelolaan Dana Alokasi Khusus. Dari data DAK dan Belanja Modal di Provinsi Jawa Tengah antara tahun 2016-2018 menunjukkan bahwa kenaikan DAK tidak selalu terjadi kenaikan Belanja Modal di beberapa Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah seperti Kabupaten Kendal dan Kabupaten Tegal.

Motivasi dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Alokasi Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Subjek yang digunakan pada penelitian ini adalah pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Periode Laporan Realisasi APBD Kabupaten Kebumen yang digunakan adalah tahun 2016-2018, alasan

digunakannya periode ini adalah supaya dapat mencerminkan keadaan yang lebih akurat dari laporan keuangan dalam tiga (3) tahun terakhir terutama aspek pertanggungjawaban publik dan kinerja keuangan pemerintah. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis akan melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Alokasi Belanja Modal Pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016-2018”**

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat diidentifikasi permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Pada tahun 2016 sampai 2018 belanja pegawai masih mendominasi struktur belanja daerah dengan rata-rata dari 2016 sampai 2018 sebesar 22,10 persen sedangkan porsi Belanja Modal rata-ratanya hanya 9,25 persen.
2. Masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan upaya meningkatkan penerimaan daerah dan keterbatasan sarana prasarana.
3. Dari data PAD, DAU, DAK, dan Belanja Modal Provinsi Jawa Tengah antara tahun 2016-2018 menunjukkan bahwa adanya kenaikan PAD, DAU, dan DAK tidak selalu terjadi kenaikan Belanja Modal di beberapa kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
4. Secara realisasi pada DAK mengalami penurunan di tahun 2018 dan Belanja Modal di tahun 2017.

### **1.3. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2016-2018?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2016-2018?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2016-2018?

### **1.4. Batasan Masalah**

Berdasarkan dari identifikasi masalah di atas, tentu diperlukannya pembatasan masalah agar penelitian lebih terfokus, maka pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Periode penelitian yaitu tahun 2016-2018.
2. Ruang lingkup permasalahan penelitian terkait Belanja Modal dibatasi hanya pada Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

### **1.5. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Alokasi Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

### **1.6. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini dapat menambah informasi, wawasan, dan kemampuan berpikir peneliti selanjutnya terutama mengenai topik yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini.
  - b. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama yang berkaitan dengan akuntansi sektor publik.
2. Manfaat Praktis
  - a. Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik dan demi kemajuan daerah.
  - b. Bagi pengembangan ilmu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal.