

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Daerah yang berada di Wilayah Republik Indonesia tidak dapat terlepas dari adanya peran dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam hal menjalankan fungsi pemerintahan yang ada pada di setiap daerah. Namun, dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang berlaku pada setiap daerah di wilayah Republik Indonesia menjadikan Pemerintah Daerah memiliki pelimpahan kewenangan dengan cakupan luas untuk mengelola keuangan daerah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, evaluasi dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang disebut sebagai otonomi daerah. Dengan itu, untuk mengatur segala kas milik daerah yang dipergunakan dalam pelayanan publik di daerah dapat diatur dengan mudah oleh Pemerintah Daerah.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dituntut kemandirian Pemerintah Daerah dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Anggaran belanja rutin maupun pembangunan tidak lagi berasal dari pusat, tetapi lebih banyak berasal dari sumber-sumber daerah sendiri

sehingga tanggungjawab yang dimiliki oleh pemerintah daerah lebih besar dalam pengelolaan keuangan daerah. Kebijakan otonomi daerah di satu sisi disambut baik oleh sebagian Pemerintah Daerah (Provinsi), namun disisi lain justru direspon sebaliknya dikarenakan belum siapnya daerah memasuki era ini karena rendahnya kapasitas fiskal daerah (Adi, 2012).

Pemerintah Daerah diberikan wewenang untuk memungut pajak atau retribusi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi yang dilakukan menggunakan beban APBD. Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan (DAU, DAK dan DBH) dan Pinjaman Daerah. Sumber dana bagi daerah tersebut langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, melalui kerjasama dengan Pemerintah Pusat (Halim, 2009). Pemerintah Daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Pendapatan Asli Daerah sering diukur dan digunakan untuk menentukan kemampuan keuangan daerah dalam era otonomi daerah sehingga besar kecilnya penerimaan Pendapatan Asli Daerah seringkali dihubungkan dengan keberhasilan daerah dalam menjalani otonomi daerah. Pajak dan Retribusi Daerah (yang merupakan komponen penyumbang PAD terbesar) seharusnya mampu membiayai Belanja Pemerintah Daerah . Salah satu upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kemandirian daerah adalah dengan mengoptimalkan potensi pendapatan daerah yaitu dengan memberikan proporsi alokasi belanja modal yang lebih tinggi pada sektor-sektor yang dianggap produktif

(Nugroho, 2012 dalam Sugiardi dan Supadmi, 2014) dalam jurnal *Ejurnal Akuntansi Universitas Udayana*.

Dalam menangani pemberian transfer atau bantuan Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil terdapat campur tangan Pemerintah Pusat. Hal ini yang menjadi penyebab munculnya permasalahan di daerah, seperti masih adanya sikap arogan Pemerintah Pusat yang hingga kini belum menyerahkan kewenangan pengelolaan sumber daya alam kepada daerah. Untuk menghitung berapa penghasilan yang didapati dalam pengelolaan sumber daya alam di daerah seharusnya Pemerintah Pusat tidak menyulitkan departemen keuangan dalam melakukannya tugasnya. Pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Jika sarana dan prasarana memadai maka masyarakat akan dapat melakukan aktivitas sehari-harinya secara aman dan nyaman yang akan berpengaruh pada tingkat produktivitasnya semakin meningkat, dan dengan adanya infrastruktur yang memadai akan mendorong atau menarik investor untuk membuka usaha di daerah tersebut. Bertambahnya Pendapatan Asli Daerah akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu produktivitas masyarakat meningkat dan bertambahnya investor akan meningkatkan Belanja Modal (Purwanto, 2013).

Menurut data dari laporan keuangan laporan pusat (LKPP) tahun 2010, DAU merupakan bagian terbesar dari Dana Perimbangan, yaitu sekitar 3,17% dari produk

domestic bruto (PDB). Proporsi Dana Perimbangan semakin lama semakin meurun dalam anggaran pemda sejalan dengan peningkatan penerimaan PAD walaupun masih menjadi sumber utama pendapatan daerah. Pada tahun 2017 persentase Dana Perimbangan adalah 78% dari total pendapatan daerah sedangkan pada tahun 2010 turun menjadi 73% (DPJK-Kemenkeu, 2011) Dana Alokasi umum masih tetap menjadi salah satu bagian terbesar anggaran nasional dan juga merupakan sumber utama anggaran pemerintah daerah.

Daya Saing Provinsi Jawa Barat kini menduduki nomor dua Nasional. Berdasarkan Data Badan Pusat Statistik, sejak 2013, Ekonomi di Jawa Barat menunjukkan tren pertumbuhan. Salah satu indikatornya tercermin PAD di Jawa Barat tersebut yang terus naik dari RP 12,4 triliun menjadi RP 17,04 triliun pada tahun 2016. Provinsi Jawa Barat berhasil merealisasikan 101,3% dari anggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD). Jumlah tersebut terdiri atas pajak daerah RP 15 triliun, retribusi daerah 73 juta, laba BUMD dan pengelolaan kekayaan yang dipisahkan RP 332 juta, serta sumber PAD lainnya sebesar RP 919 juta. Namun, Pemprov Jawa Barat hanya menargetkan PAD sebesar RP 16,52 triliun pada tahun 2017, turun 3,04% dari realisasi tahun sebelumnya.

Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi (PP No. 24 Tahun 2005). Belanja Modal sangat berkaitan dengan perencanaan keuangan jangka panjang, terutama pembiayaan untuk pemeliharaan aset tetap yang dihasilkan dari Belanja Modal tersebut. Dari konsep *Multi-Term*

Expenditure Framework (MTEF) menyatakan bahwa kebijakan Belanja Modal harus memperhatikan kemanfaatan (*usefulness*) dan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah (*budget capability*) dalam pengelolaan aset tersebut dalam jangka panjang (Allen dan Tommasi, 2001). Pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanja modal harus benar-benar sama dengan kebutuhan daerah dan harus mempertimbangkan penerimaan asli yang diterima jadi jika pemerintah daerah ingin meningkatkan pelayanan public dan kesejahteraan rakyat dengan meningkatkan belanja modal, maka pemerintah daerah harus berusaha untuk menggali potensi daerahnya sebesar-besarnya (Nuarisa, 2013).

Reformasi anggaran dalam konteks otonomi memberikan paradigma baru terhadap anggaran daerah yaitu bahwa anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan umum, yang dikelola dengan berdaya guna dan berhasil guna serta mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran. Anggaran sektor publik berisi rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), merupakan rencana keuangan tahunan Pemda yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemda dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah yang merupakan pedoman bagi Pemda dalam memberikan pelayanan kepada publik dalam masa satu tahun anggaran. APBD terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. (Kusnandar dan Siswantoro, 2012). Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran yang

digunakan untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi (PP No. 24 Tahun 2005).

Pemanfaatan anggaran belanja lebih baik di alokasikan untuk hal-hal produktif dan program layanan publik, misalnya untuk pembangunan. Hal ini sesuai dengan salah satu tujuan dari Belanja Modal, yaitu harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik (Halim, 2008). Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran tersebut ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Dengan meningkatkan investasi modal yang tinggi diharapkan juga mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya Belanja Modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah. Dalam pengelolaan anggaran, asas kemandirian dijadikan dasar Pemerintah Daerah untuk mengoptimalkan penerimaan dari daerahnya sendiri yaitu sektor Pendapatan Asli Daerah. Menurut UU No. 32 tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah selama ini merupakan sumber pendapatan daerah yang dominan, oleh karena itu perlu ditingkatkan penerimaan dalam Pajak Daerah dan Restribusi Daerah. Dalam pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah terhadap upaya pembangunan,

Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah sehingga dana transfer dari Pemerintah Pusat harus digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada publik.

Setiap Pemerintah Daerah (Provinsi) mempunyai kemampuan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan operasional didaerahnya masing-masing sehingga menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah. Untuk mengatasi ketimpangan tersebut pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan (DAU, DAK dan DBH) untuk masing-masing daerah. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Berdasarkan uraian diatas penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan data selama 4 tahun terakhir dengan mengambil data yang ada pada setiap Provinsi yang terdapat di Jawa Barat dengan tahun anggaran 2014-2017, dengan judul: **“PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DAN DANA ALOKASI UMUM (DAU) TERHADAP BELANJA MODAL”**

(Studi kasus pada Pemerintah Daerah Kabupaten di Jawa Barat Tahun 2014 – 2017)

B. Perumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap belanja modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten di Jawa Barat?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap belanja modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Barat ?
3. Apakah secara simultan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap belanja modal ?

C. Batasan Masalah

Permasalahan dalam penelitian ini dibatasi oleh beberapa faktor dibawah sebagai berikut :

1. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Belanja Modal.
2. Penelitian ini dilakukan terhadap Laporan Realisasi APBD pada Pemerintah Daerah Kabupaten di Jawa Barat periode 2014–2017.
3. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari situs Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan Republik Indonesia (www.djpk.depkeu.go.id) dan mengunduh data dari www.kemendagri.go.id.

D. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang telah diidentifikasi diatas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten di Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten di Jawa Barat..
3. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh secara simultan terhadap alokasi belanja modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten di Jawa Barat.

E. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, antara lain :

1. Bagi Penulis

Bagi penulis, penelitian ini berguna untuk menambah pengetahuan dan wawasan penulis tentang pengaruh Pendapatan Asli daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten di Jawa Barat.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Dari penelitian diharapkan dapat menjadi masukan dan bahan pertimbangan pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Jawa Barat dalam menentukan kebijakan dan pengambilan keputusan di masa yang akan datang.

3. Bagi Akademis

Bagi akademis, dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan dan menambah referensi bagi penelitian selanjutnya, dengan melihat variabel menakah yang sesuai dengan teori dan bersifat signifikan. Dan juga hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan wawasan mengenai pengalokasian anggaran belanja modal.

F. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah penelitian, perumusan masalah penelitian, batasan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan kerangka penulisan skripsi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi landasan teori yang mendasari, tinjauan pustaka atau hasil penelitian terdahulu, dan pengembangan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang bagaimana penelitian akan dilaksanakan secara operasional mulai dari populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data dan teknik analisa data yang digunakan.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini memuat hasil penelitian dan pembahasan yang sifatnya terpadu dan tidak dipecah menjadi sub bab tersendiri, yaitu gambaran umum perusahaan, analisa data dan pembahasan.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan yang telah dirangkum menjadi suatu kesimpulan dari pembahasan pada bab sebelumnya, saran dan keterbatasan penelitian.

