

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar belakang penelitian.**

Menurut Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah berlaku di Indonesia melalui Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Lalu, pada tahun 2004, Undang-undang No 22 Tahun 1999 dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan kondisi, situasi, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Menyebabkan digantinya Undang-Undang tersebut dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Terakhir, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 diganti menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan mengalami perubahan kedua dalam Undang-Undang No. 3 tahun 2015.

Otonomi Daerah berlaku secara efektif dimulai dari tanggal 1 Januari 2000. Kebijakan Otonomi Daerah ini dipandang sebagai kebijakan yang sangat demokratis dan juga memenuhi dari sisi desentralisasi pemerintahan yang sebenarnya.

Otonomi Daerah ini menyebabkan pemerintah di daerah mendapatkan kewenangan yang lebih dalam mengatur daerahnya sendiri. Hal tersebut membuat tanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintah di daerah seperti halnya penyediaan barang publik dan pembangunan ekonomi di daerah meningkat. Bidang yang dampaknya paling besar yaitu bidang pendidikan. Karena bidang pendidikan merupakan bidang yang menjadi salah satu bagian utama dari kebutuhan penduduk daerah. Tetapi, kemampuan suatu daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan penyelenggaraan di bidang pendidikan tersebut sangat terbatas. Dikarenakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih kecil di dalam penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kota/kabupaten dan Sumber

Daya Manusia (SDM) yang tingkat kesiapan dan juga kemampuan untuk mengatur bidang pendidikan di tingkat daerah masih sangat terbatas.

Dari proses penyusunan APBD sampai implementasinya, APBD memiliki berbagai permasalahan, diantaranya yaitu alokasi sumber-sumber pendapatan daerah yang diperuntukan untuk kepentingan publik, seperti alokasi dana untuk belanja langsung dan juga tidak langsung.

Masih banyak daerah yang tidak mampu membiayai rumah tangga daerahnya yang merupakan akibat dari kapasitas fiskal yang rendah. Hal ini berdampak pada pelaporan keuangan pemerintah daerah yang harus disajikan dan diperiksa setiap tahunnya (Tuasikal, 2008).

Keuangan Daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan dan kebijakan penganggaran yang meliputi pendapatan dan belanja daerah. Sumber dari penerimaan daerah terdiri dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya, Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan dan juga penerimaan pembangunan.

Anggaran Daerah adalah rencana keuangan yang dijadikan sebagai dasar untuk pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, anggaran daerah biasa disebut juga sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Permendagri No 13 Tahun 2006).

APBD disusun dengan melibatkan dua pihak, yaitu pihak eksekutif dan pihak legislatif. Pihak eksekutif tersebut terdiri dari Bupati atau Walikota, Sekretaris Daerah, Tim Anggaran Eksekutif, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD). Adapun pihak legislatif terdiri dari Panitia Anggaran Legislatif dan Komisi-Komisi DPRD. Dan saat merencanakan dan mengelola keuangan, ada pula pihak pengawas yang terdiri dari Badan Pengelola Keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pengawas Daerah (BAWASDA).

Menurut Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pada saat proses penyusunan APBD Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan

umum APBD tahun anggaran berikutnya, sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD. Pihak legislatif (DPRD) membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati oleh pihak legislatif (DPRD), Pemerintah Daerah dan juga DPRD akan membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, dijelaskan bahwa penyelenggaraan tugas Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dibiayai atas beban APBD. Adapun sumber-sumber penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah.

Dana Perimbangan ini diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah setiap tahunnya yang berasal dari penerimaan APBN. Dana Perimbangan ini terdiri dari Bagian Daerah yang berasal dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berasal dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Tujuan dari Dana Perimbangan adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan public minimum di seluruh negeri. Namun yang terjadi di lapangan, transfer dari Pemerintah Pusat (Dana Perimbangan) digunakan sebagai sumber pendanaan utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang dilaporkan di perhitungan APBD oleh Pemerintah Daerah (Sidik, 2002)

Halim (2001) menegaskan bahwa tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah – daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah. Hal tersebut menunjukkan bahwa bagi daerah – daerah yang memiliki celah fiskal yang tinggi perlu memperkuat struktur anggaran belanjanya, tetapi bukan berarti daerah – daerah yang celah fiskalnya rendah tidak perlu memperkuat

struktur belanja, dengan memperkuat struktur belanja daerah dapat meningkatkan kepercayaan publik. Hal ini penting karena anggaran yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam menjalankan aktivitas pembangunan daerah merupakan anggaran publik.

Pemerintah Daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap (Mayasari dkk, 2014). Penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. (Darwanto, 2007). Pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal – hal produktif, seperti untuk melakukan aktivitas pembangunan (Saragih, 2003). Dan juga menurut Stine (2004), penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program layanan publik.

Seperti yang dikutip dari Bisnis.com, DPRD Jabar menilai belanja modal sektor ekonomi di APBD Jabar 2015 tidak mampu mendorong pertumbuhan ekonomi semester I ini. Anggota Komisi II DPRD Jabar Yunandar Eka Perwira mengatakan, anggaran belanja modal sektor perekonomian dalam APBD Jabar 2015 tergolong rendah.

"Berdasarkan catatan total belanja modal tersebut sekitar Rp 900 miliar yang dibagi untuk 12 organisasi perangkat daerah Pemprov Jabar," katanya di Bandung, Kamis (30/7/2015). Dia menilai jumlah belanja modal ini menjadi yang terendah dibanding provinsi lainnya di Jawa. Idealnya, belanja modal sektor perekonomian mencapai 10% dari total APBD.

"Mengacu ke APBD (Jabar 2015), seharusnya Rp2,5 triliun (rupiah). Belanja modal ini catatannya langsung dari Kementerian Keuangan," katanya. Sebagai contoh, meski tidak menyebut angka pasti, Eka menilai, anggaran belanja modal untuk Dinas Perindustrian dan Perdagangan Jabar tergolong rendah. Padahal, produk domestik regional bruto (PDRB) Jabar banyak yang berasal dari sektor industri.

"PDRB Jabar itu banyak dari sektor industri. Tapi Disperindag kecil anggarannya. Jadi tidak seimbang," paparnya. Karena itu dia menilai, APBD Jabar untuk sektor perekonomian tidak memberi kontribusi besar terhadap pertumbuhan ekonomi Jabar. "Meski PDRB Jabar menjadi terbesar ke-3 setelah DKI (Jakarta)

dan Jatim, ini bukan dampak APBD (Pemprov Jabar). Ini masyarakatnya yang mandiri perekonomian. APBD tidak memberi apa pun," katanya.

Menurut penelitian Munir dan Mahdar (2016) yang berjudul Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Alokasi Anggaran Belanja Modal dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan hasil penelitian seperti berikut. Secara parsial variabel pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, secara parsial variabel Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, secara parsial variabel Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap alokasi belanja modal dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan secara simultan variabel pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap alokasi Belanja Modal dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

Menurut penelitian Mayasari, Sinarwati dan Yuniarta (2014) yang berjudul Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Alokasi Anggaran Belanja Modal pada Pemerintahan Kabupaten Buleleng dengan hasil penelitian seperti berikut. Terdapat pengaruh yang signifikan antara pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal, pengaruh yang signifikan antara Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal dan juga pengaruh yang signifikan antara Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal.

Menurut penelitian Tuasikal (2008) yang berjudul Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia dengan hasil penelitian seperti berikut. Secara simultan, temuan penelitian menunjukkan bahwa DAU dan DAK, PAD dan PDRB berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia dan secara parsial, hasil penelitian menunjukkan bahwa DAU, DAK, dan PAD berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal daerah kabupaten/kota di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti mengambil judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap**

## **Alokasi Belanja Modal (Studi Kasus pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Barat 2014-2018)”.**

### **1.2 Rumusan masalah penelitian.**

1. Bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap alokasi belanja modal?
2. Bagaimana pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap alokasi belanja modal?

### **1.3 Tujuan penelitian**

1. Mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap alokasi belanja modal.
2. Mengetahui pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap alokasi belanja modal.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

#### **1.4.1 Manfaat Praktis**

1. Bagi Peneliti: sebagai bahan wawasan, pengembangan informasi dan pengetahuan, keterampilan dalam penulisan karya ilmiah serta melakukan sebuah penelitian sebagai peneliti pemula dalam bidang non kependidikan, khususnya mengenai pengaruh pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap alokasi belanja modal.
2. Bagi Pemerintah: sebagai gambaran mengenai kondisi yang dapat mempengaruhi pemerintah kabupaten dan kota pada Provinsi Jawa Barat. Dengan demikian penelitian ini bisa dijadikan bahan evaluasi atas kebijakan yang akan diambil.

#### **1.4.2 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan supaya menambah informasi dan pengetahuan dan memberikan kontribusi konseptual untuk pengembangan literatur dalam ilmu akuntansi, khususnya mengenai pengaruh pendapatan asli daerah dan dana alokasi

umum terhadap alokasi belanja modal. Penelitian ini juga diharapkan bisa dijadikan sebagai pembandingan bagi penelitian-penelitian sebelumnya dan menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya.