

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Setiap daerah yang berada di wilayah Indonesia pada dasarnya tidak terlepas dari peran pemerintah pusat dalam melaksanakan fungsi pemerintahannya sesuai dengan kondisi daerahnya masing-masing. Akan tetapi dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan sebagian dibantu oleh pemerintah pusat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sehingga dengan peraturan tersebut pemerintah daerah mempunyai hak dan wewenang yang luas untuk menggunakan sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat di daerahnya masing-masing.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 Pasal 53 menjelaskan bahwa “Belanja modal merupakan belanja yang digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian atau pengadaan serta pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari satu tahun untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan serta aset tetap lainnya”.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005 memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam Belanja Modal dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan dan kemampuan daerah. Pemerintah daerah, bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislatif terlebih dahulu menentukan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan Prioritas & Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai petunjuk dalam pengalokasian sumber daya dalam APBD.

Pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja modal sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh pemerintah daerah. Sehingga 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 dan kenyamanan masyarakat.

Pada pelaksanaan belanja modal tersebut pemerintah daerah membutuhkan dana dari daerahnya sendiri yaitu Pendapatan Daerah. Berdasarkan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 285 menjelaskan bahwa Pendapatan Daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer dan Lain-lain Pendapatan yang Sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang diperoleh oleh daerah dari sumber daya yang dimilikinya sendiri. PAD terdiri dari hasil pajak daerah,

hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. PAD merupakan pendapatan daerah yang memberikan kontribusi yang cukup besar dalam pelaksanaan belanja modal.

Sejalan dengan kewenangan otonomi daerah, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada daerah.

Berdasarkan panuturan diatas menjelaskan bahwa otonomi daerah memberikan kewenangan dan tanggungjawab kepada setiap daerah untuk mampu memenuhi kebutuhan daerahnya masing-masing. Namun, pada realitanya tidak semua daerah mampu sepenuhnya lepas dari ketergantungan pada pemerintah pusat dalam memenuhi kebutuhannya. Sehingga menimbulkan ketidakseimbangan kondisi keuangan antara satu daerah dengan daerah lainnya. Oleh sebab itu pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus.

Dengan adanya transfer dari pusat ini diharapkan pemerintah daerah mampu mengalokasikan PAD yang didapatnya untuk membiayai Belanja Modal di daerahnya. Namun pada kenyataannya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana

utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah.

Dana transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah salah satunya adalah Dana Alokasi Khusus (DAK). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 menjelaskan bahwa DAK merupakan “Dana yang 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”.

DAK ini penggunaannya diatur oleh pemerintah pusat yaitu 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 Belanja Modal dan pemerintah daerah diwajibkan untuk mengalokasikan dana pendamping sebesar 10% dari nilai DAK yang diterimanya untuk kegiatan fisik.

Berikut adalah data target dan realisasi belanja modal Kota Sukabumi pada tahun 2016-2018 adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1**

**Target dan Realisasi Belanja Modal Pemerintah Daerah Kota Sukabumi Tahun 2016 – 2018 (dalam Rp Juta)**

<b>TAHUN</b>	<b>TARGET</b>	<b>REALISASI</b>	<b>PENCAPAIAN (%)</b>
2016	249.182.132.932	205.502.294.155	82,47%
2017	265.150.990.026	217.077.378.623	81,87%
2018	175.634.676.528	140.100.688.338	79,77%

*Sumber : Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Sukabumi*

Pada tabel 1.1 menunjukkan bahwa tingkat pencapaian belanja modal dari tahun 2016-2018 mengalami hasil yang cukup baik berkisar dari 70 sampai 80%, hampir memenuhi target yang diberikan oleh pemerintah daerah. Namun pada tahun 2018 realisasi belanja modal mengalami penurunan sebesar 79,77%. Penurunan belanja modal tersebut dapat disebabkan oleh beberapa hal diantaranya PAD yang salah satu sumbernya berupa pajak dan retribusi yang tingkat pemungutannya masih belum optimal serta adanya Peraturan Walikota tahun 2018 yang menghapus retribusi angkot menjadi salah satu berkurangnya pendapatan yang dihasilkan daerah sehingga berdampak pada aktivitas belanja modal yang salah satu sumbernya dari PAD.

Rendahnya penyerapan anggaran belanja modal suatu daerah akan berdampak pada daerah itu sendiri salah satunya yakni infrastruktur yang kurang memadai akan berdampak pada kurangnya kepercayaan masyarakat akan pelayanan publik yang diberikan pemerintah daerah.

Adapun fenomena yang terkait dengan penjelasan sebelumnya yaitu pada tahun 2018 Pendapatan Asli Daerah (PAD) mengalami penurunan karena diberlakukannya Peraturan Walikota yang menghapus retribusi angkot. PAD tahun 2018 yang mengalami penurunan tersebut berdampak terhadap pelaksanaan belanja modal yang juga menurun pada tahun 2018. Pemerintah Kota Sukabumi untuk mengganti PAD tersebut jajarannya akan mencari potensi atau menaikkan PAD dari sektor lain ([portal.sukabumi.go.id](http://portal.sukabumi.go.id)).

Adapun beberapa dari penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti antara lain adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.2**  
**Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1	Miftahul Abid (2018)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Realisasi Anggaran Belanja Modal.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara simultan variabel independen yang terdiri dari PAD, DAU, DAK memiliki pengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Sedangkan	1. Pendapatan Asli Daerah 2. Dana Alokasi Khusus.	1. Tempat penelitian yaitu objek penelitian dimana penelitian ini dilakukan di Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Tengah.

			<p>pengujian secara parsial, menunjukkan hasil bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Sedangkan variabel DAU dan DAK berpengaruh terhadap Belanja Modal.</p>		<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Realisasi Anggaran Belanja Modal.</li> <li>3. Tahun penelitian.</li> </ol>
2	Wimpi Priambudi (2017)	<p>Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal pada Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa Tahun 2013.</p>	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengujian yang dilakukan memberikan hasil yang mendukung dan menerima hipotesis 1 yaitu Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal pada Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa. Pengujian yang dilakukan memberikan hasil yang mendukung dan menerima hipotesis 2 yaitu Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pendapatan Asli Daerah.</li> <li>2. Dana Alokasi Khusus.</li> <li>3. Belanja Modal.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tempat penelitian yaitu objek penelitian dimana penelitian ini dilakukan di Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa Tahun 2013.</li> <li>2. Dana Alokasi Umum.</li> <li>3. Tahun penelitian.</li> </ol>

3	Junikson Sembiring (2017)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Produk Domestik Regional Bruto terhadap Alokasi Belanja Daerah.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara simultan Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara. Secara parsial Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Daerah di Kabupaten dan Kota Provinsi Sumatera Utara, sedangkan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja daerah.	1. Pendapatan Asli Daerah.	1. Tempat penelitian yaitu objek penelitian dimana penelitian ini dilakukan di Kabupaten dan Kota Provinsi Sumatera Utara. 2. Tahun penelitian. 3. Dana Alokasi Umum. 4. Domestik Regional Bruto.
4	Assajah Dewinda Suharto (2017)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus	1. Pendapatan Asli Daerah. 2. Dana Alokasi Khusus.	1. Tempat penelitian yaitu objek penelitian dimana penelitian ini dilakukan di Kabupaten dan



		terhadap Belanja Daerah.	berpengaruh positif terhadap belanja daerah di kabupaten/kota Jawa Tengah, Jawa Timur, dan DIY. Dari hasil penelitian di atas pemerintah daerah diharapkan dapat lebih meningkatkan PAD dengan merealisasikan potensi daerah dari berbagai kegiatan ekonomi agar mampu meningkatkan pembangunan di daerah.		Kota Jawa Tengah, Jawa Timur, dan DIY. 2. Dana Alokasi Umum. 3. Belanja Daerah. 4. Tahun Penelitian.
5	Made Ari Juniawan (2018)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. PAD berpengaruh positif terhadap Belanja Modal pada kota dan kabupaten di Provinsi Bali.</li> <li>2. DAU berpengaruh positif terhadap Belanja Modal pada Kota dan Kabupaten di Provinsi Bali.</li> <li>3. DAK positif terhadap Belanja Modal pada kota dan kabupaten di Provinsi Bali.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pendapatan Asli Daerah.</li> <li>2. Dana Alokasi Khusus.</li> <li>3. Belanja Modal.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tempat penelitian yaitu objek penelitian dimana penelitian ini dilakukan di Kota dan Kabupaten Provinsi Bali.</li> <li>2. Dana Alokasi Umum.</li> <li>3. Tahun penelitian.</li> </ol>

Berdasarkan uraian di atas dan pemahaman dari jurnal terdahulu beserta fenomena yang terjadi, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kota Sukabumi”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka identifikasi masalah yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pada tahun 2018 belanja modal mengalami penurunan.
2. Pendapatan Asli Daerah Kota (PAD) Sukabumi mengalami penurunan pada tahun 2018.
3. Pajak dan retribusi yang tingkat pemungutannya masih belum optimal serta adanya Peraturan Walikota tahun 2018 yang menghapus retribusi angkot menjadi salah satu berkurangnya pendapatan asli daerah.
4. Tingkat pencapaian belanja modal dari tahun 2016-2018 memiliki tingkat pencapaian yang cukup tinggi namun berkurang setiap tahunnya.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi dan batasan masalah di atas dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat berpengaruh terhadap Belanja Modal?
2. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) dapat berpengaruh terhadap Belanja Modal?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dapat berpengaruh terhadap Belanja Modal?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang diatas dan permasalahan yang telah dirumuskan, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal.
2. Untuk mengetahui apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal.
3. Untuk mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal.

### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari hasil penelitian ini merupakan dampak dari tercapainya tujuan penelitian. Penelitian ini diharapkan dapat memiliki kegunaan sebagai berikut:

### **1.5.1 Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu rekomendasi atau referensi serta pertimbangan untuk mengembangkan ilmu akuntansi khususnya bidang akuntansi sektor publik terutama yang berkaitan dengan pendapatan asli daerah, salah satu dari dana perimbangan yaitu dana alokasi khusus serta belanja modal.

### **1.5.2 Kegunaan Praktis**

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

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai pengalaman, tambahan ilmu pengetahuan dan wawasan tentang ilmu akuntansi pemerintahan serta sebagai media untuk menerapkan teori dan ilmu yang telah penulis dapatkan selama proses perkuliahan dengan realita dilapangan.

#### **2. Bagi Pemerintah Daerah**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi pentingnya menggali dan mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah dalam meningkatkan belanja modal untuk kesejahteraan masyarakat dalam hal pelayanan publik maupun pembangunan.

#### **3. Bagi Pembaca**

Diharapkan dapat memperkaya ilmu dan pengetahuan serta dapat digunakan oleh pihak-pihak yang membutuhkan referensi atau menjadi bahan pembanding penelitian selanjutnya.