

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Masa sentralisasi pemerintah telah berakhir diganti dengan otonomi daerah. Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, setiap daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit mungkin adanya campur tangan dari pemerintah pusat. UU No. 32 tahun 2004 menjelaskan pula bahwa pemberian otonomi luas kepada pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dengan kata lain, tujuan dari otonomi daerah untuk menciptakan kemandirian daerah dalam meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan publik, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.

Dengan adanya otonomi daerah, maka dengan tegas terjadi pemisahan fungsi antara pemerintah daerah (eksekutif) dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legsilatif). Berdasarkan pembedaan fungsi tersebut, menunjukkan bahwa antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan, eksekutif melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan atas anggaran daerah, yang merupakan manifestasi dari pelayanan kepada publik, sedangkan legislatif berperan aktif dalam melaksanakan legislasi, penganggaran dan pengawasan (Halim, 2012, p. 89)

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, 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 PAD yang sah. Peningkatan PAD diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik tetapi yang terjadi adalah peningkatan pendapatan asli daerah tidak

diikuti dengan kenaikan penyerapan anggaran yang bertujuan untuk peningkatan dari kualitas pelayanan publik.

Kemampuan keuangan setiap daerah tidak sama dalam mendanai berbagai macam kegiatannya, hal tersebut menimbulkan adanya kesenjangan fiskal antar satu daerah dengan daerah lainnya. Untuk mengatasi kesenjangan fiskal ini, pemerintah mengalokasikan dana transfer yang bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Berdasarkan UU No.33 tahun 2004 Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu dana perimbangan dari pemerintah yang pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintah. Walaupun kebijakan transfer fiskal bertujuan untuk memungkinkan keuangan daerah kabupaten atau kota sampai saat ini masih memiliki ketergantungan besar terhadap transfer fiskal khususnya DAU. Porsi transfer fiskal dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) kabupaten atau kota relatif cukup besar dalam struktur APBD. Hal ini masih menjadi sebuah persoalan karena memang sampai saat ini kemampuan PAD relatif terbatas dalam membiayai seluruh pengeluaran daerah. Sedangkan peran PAD dalam APBD masih tidak banyak meningkat. Proporsi PAD terhadap APBD kabupaten atau kota rata-rata 20-25% setiap tahunnya. Hal ini disebabkan oleh kapasitas PAD khususnya pajak kabupaten atau daerah masih relatif rendah dalam mendukung pendapatan kabupaten atau kota (Saragih, 2014).

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberikan 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 *Multiple-Term Expenditure Framework* (MTEF) menyatakan bahwa kebijakan belanja modal harus memperhatikan pemanfaatan (*usefulness*) dan kemampuan keuangan pemerintah daerah (*budget capability*) dalam pengelolaan aset tersebut dalam jangka panjang.

Anggaran belanja modal ini didasarkan kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik. Pada dasarnya pemerintah tidak mempunyai uang yang dimiliki sendiri, sebab seluruhnya milik publik. Dalam perkembangan implementasi kebijakan DAU, persoalan yang sering muncul antara lain adalah kecenderungan pembentukan daerah otonomi baru yang berdampak pada peningkatan DAU setiap tahun dalam anggaran negara. Peningkatan DAU cenderung diperuntukan kepada pengeluaran yang kurang mendukung pertumbuhan ekonomi local atau sebagian besar dialokasikan untuk belanja tidak langsung dalam APBD kabupaten atau kota. Peningkatan besaran DAU kabupaten atau kota selama ini cenderung tidak berkolerasi positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Alokasi DAU sebagian besar dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan belanja pegawai daerah dan belanja barang atau jasa (Saragih, 2014). Berikut terdapat tabel struktur anggaran murni Kabupaten Bekasi tahun 2016.

**Tabel 1.1**

**Struktur Anggaran Murni Kabupaten Bekasi Tahun 2016  
(Dalam Miliaran Rupiah)**

<b>Total Anggaran</b>			<b>5.546,5</b>
	Belanja Langsung	<b>2.979,73</b>	
	Pegawai	110,09	
	Non Pegawai	2.869,64	
	Barang/ Jasa	1.567,36	
	Modal	1.302,25	
	Belanja Tidak Langsung	<b>2.566,77</b>	
	Pegawai	1.833,18	
	Non Pegawai	733,59	

Sumber : <http://monev.lkpp.go.id>

Belanja atau pengeluaran daerah sangat penting untuk membiayai manajemen pemerintahan dan strategis untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Pemerintahan daerah memiliki wewenang atas penggunaan sumber-sumber fiskal dan mengontrol setiap pengeluaran dari sumber penerimaan. Berdasarkan tabel struktur anggaran murni Kabupaten Bekasi Tahun 2016, porsi belanja langsung memang cenderung lebih besar dibandingkan belanja tidak langsung.

Dalam struktur belanja langsung pemerintahan, kebijakan modal juga memiliki peranan penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Sulit diharapkan mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah apabila porsi anggaran belanja modal (belanja langsung) jika tidak meningkat secara signifikan (Saragih, 2014). Dalam struktur anggaran murni Kabupaten Bekasi di atas merupakan hal yang sangat tepat mengalokasikan porsi belanja langsung lebih dari 50% dalam struktur belanja daerah.

Dengan semakin besarnya porsi belanja langsung maka secara otomatis porsi belanja tidak langsung juga berkurang. Sebab kuantitas dan kualitas belanja langsung sangat mendorong pertumbuhan ekonomi dan sebagai instrument dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat yang dilihat dan diukur dari perkembangan infrastruktur publik. Semua bergantung pada kebijakan pemerintah daerah dalam melihat porsi belanja tidak langsung dan menilai porsi belanja yang harus ditingkat ataupun dikurangkan (Saragih, 2014). Dari tabel di atas juga porsi belanja pegawai sangat besar dan dominan dari seluruh belanja tidak langsung adapun yang terdiri dari pembayaran gaji (PNS) dan tunjangan untuk pegawai bagi kepala daerah beserta staff, gaji anggota DPRD dan rehabilitas serta pembangunan gedung-gedung pemerintahan.

Adapun hasil penelitian yang dilakukan oleh (Isti & Titik, 2016) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal (BM). Hasil penelitian ini berpengaruh positif yang berarti semakin tinggi pendapatan asli daerah yang diterima oleh daerah maka semakin besar pula belanja modal yang dapat

dialokasi oleh daerah tersebut. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh (Santosa & Rofiq, 2013) yang menyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja modal. Dan hasil penelitian juga menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal (BM). Hasil penelitian ini berpengaruh positif yang berarti semakin tinggi dana alokasi umum yang diterima oleh daerah maka semakin besar pula belanja modal yang dapat dialokasikan oleh daerah tersebut.

Penelitian juga dilakukan oleh (Pontoh & Oktora, 2013) menunjukkan hasil uji kolerasi PAD dengan Belanja Modal menunjukkan terdapat hubungan yang kurang erat akibat rendahnya proporsi PAD dalam komposisi Pendapatan Daerah. Dan hasil penelitian juga menunjukkan hubungan antara DAU dengan Belanja Modal adalah sangat erat. Hal ini ditunjang oleh pemberian DAU dalam jumlah banyak sehingga memiliki proporsi yang dominan dalam membiayai belanja modal.

Berdasarkan perkembangan pendapatan dan anggaran belanja daerah di kabupaten bekasi tahun 2016 dan didukung beberapa hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, maka peneliti tertarik melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengambil judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal Pada Pemerintahan Daerah Kabupaten Bekasi”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan pokok permasalahan pada penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara parsial terhadap anggaran Belanja Modal pada pemerintahan daerah Kabupaten Bekasi Tahun Anggaran 2003-2016?

2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) secara parsial terhadap anggaran Belanja Modal pada pemerintahan daerah Kabupaten Bekasi Tahun Anggaran 2003-2016?
3. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara simultan terhadap anggaran Belanja Modal pada pemerintahan daerah Kabupaten Bekasi Tahun Anggaran 2003-2016 ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara parsial terhadap anggaran Belanja Modal pada pemerintahan daerah Kabupaten Bekasi Tahun Anggaran 2003 - 2016.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) secara parsial terhadap anggaran Belanja Modal pada pemerintahan daerah Kabupaten Bekasi Tahun Anggaran 2003 - 2016.
3. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara simultan terhadap anggaran Belanja Modal pada pemerintahan daerah Kabupaten Bekasi Tahun Anggaran 2003 - 2016.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Bagi Penulis**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan dibidang Akuntansi Pemerintahan dan sumber informasi untuk menambah pengetahuan serta wawasan mengenai Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan anggaran Belanja Modal dalam struktur pemerintahan daerah.

#### **1.4.2 Bagi Pemerintah Daerah**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintahan Kabupaten Bekasi untuk mengefisienkan anggaran khususnya Belanja Modal.

#### **1.4.3 Bagi Pembaca**

Penelitian ini diharapkan dapat sebagai acuan, masukan dan pengetahuan serta wawasan bagi pembaca yang tertarik melakukan penelitian yang sama.

#### **1.4.4 Bagi Ilmu Pengetahuan**

Menambah khazanah keilmuan tentang Akuntansi Pemerintahan khususnya Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum serta Anggaran Belanja Modal. Dan sebagai bahan referensi dalam ilmu pendidikan sehingga dapat memperkaya dan menambah wawasan.