

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 2004, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit bantuan dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah. Sejalan dengan diselenggarakannya otonomi daerah, setiap daerah harus dapat mengembangkan daerahnya sendiri agar apa yang menjadi tujuan diselenggarakannya otonomi daerah dapat terlaksana. Untuk itu diperlukan banyak dana yang harus dikeluarkan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Implementasi otonomi daerah ditandai dengan desentralisasi fiskal yang menunjukkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sendiri secara otonom. Dengan diberlakukannya otonomi daerah dimaksudkan agar daerah otonom memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat. Dengan demikian pemerintah daerah dapat mengembangkan potensi daerah, serta diberi kewenangan untuk mengeksplorasi sumber daya yang dimiliki oleh daerah tersebut secara efektif dan efisien, agar dapat mengoptimalkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah otonom. Hal ini diharapkan setiap daerah otonom mampu meningkatkan pelayanan di berbagai sektor, terutama sektor publik. Dalam upaya meningkatkan pelayanan publik, pemerintah daerah wajib mengalokasikan sejumlah dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk menambah aset tetap daerah. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan

publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Perubahan alokasi belanja ini juga ditujukan untuk program pembangunan berbagai fasilitas publik. Pemerintah perlu memfasilitasi berbagai aktivitas guna meningkatkan perekonomian, salah satunya dengan membuka kesempatan berinvestasi untuk para investor. Pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan dilakukan untuk meningkatkan daya tarik investasi. Pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanja modal harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan harus mempertimbangkan PAD yang diterima. Sehingga jika Pemerintah Daerah ingin meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat dengan jalan meningkatkan belanja modal, maka Pemerintah Daerah harus berusaha keras untuk menggali PAD yang sebesar-besarnya (Nuarisa: 2012).

UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 10 menyatakan bahwa yang menjadi sumber-sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah (*capital investment*) antara lain berasal dari PAD dan Dana Perimbangan yang diterima oleh daerah-daerah dari Pemerintah Pusat. Dana Perimbangan itu sendiri terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selain itu juga terdapat sumber lain yang berasal dari pembiayaan berupa pinjaman daerah. Oleh sebab itu, tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim: 2001).

Daerah-daerah yang kapasitas fiskal nya rendah cenderung mengalami tekanan fiskal yang kuat. Rendahnya kapasitas ini mengindikasikan tingkat kemandirian daerah yang rendah. Daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya dengan memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor produktif. Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemerintah Daerah (Pemda) setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan

publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002).

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 21 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dinyatakan bahwa DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sedangkan dana alokasi umum adalah bagian dari dana perimbangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang diberikan setiap tahunnya yang diambil dari dana APBN, dimana besarnya dana yang diberikan tersebut ditentukan oleh kebutuhan daerah dan potensi daerah.

Sumber pembiayaan yang penting bagi pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Selain dari PAD dan transfer dari pusat untuk membiayai kegiatannya, Pemerintah daerah juga dapat memanfaatkan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) tahun sebelumnya dan pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari periode akuntansi. DAU adalah dana perimbangan dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan penggunaannya ditetapkan sepenuhnya oleh daerah Nordiawan (2008: 56). Dana Alokasi Umum akan memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawab masing-masing daerah. DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN, dialokasikan/ditransfer kepada daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah (Purnomo 2009: 37). Menurut Halim (2014: 16) Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah Pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan yang dipungut perundang-undangan (pasal 1 angka 18). Sumber-sumber pendapatan asli daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah (pasal 6 ayat 1).

Menurut Halim (2007: 101) “Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari periode akuntansi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran yang dipergunakan untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya. Belanja modal mencakup belanja modal untuk pemerolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, dan aset tak berwujud”. Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.06/2007 tentang Bagan Akun Standar, menjelaskan bahwa belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi, serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah. Secara teoritis terdapat tiga cara untuk memperoleh aset tetap tersebut, yaitu dengan cara menukar dengan aset tetap lain, membangun sendiri, dan membeli. Aset tersebut dipergunakan untuk kegiatan operasional sehari-hari suatu satuan kerja dan bukan untuk diperjual belikan.

Adapun *Kriteria* belanja modal berdasarkan definisi diatas yang menjelaskan perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Untuk mengetahui apakah suatu belanja dapat dimasukkan sebagai Belanja Modal atau tidak, maka perlu diketahui definisi aset tetap atau aset lainnya dan kriteria kapitalisasi Aset tetap mempunyai ciri-ciri / karakteristik yaitu aset berwujud, akan menambah aset pemerintah, mempunyai masa manfaat lebih dari 1 tahun, nilainya relatif material. Sedangkan ciri-ciri / karakteristik Aset Lainnya adalah tidak berwujud, akan menambah aset pemerintah, mempunyai masa manfaat lebih dari 1 tahun, nilainya relatif material. Kriteria kapitalisasi aset tetap, diharapkan entitas dapat menetapkan kebijakan akuntansi mengenai batasan minimal nilai kapitalisasi suatu aset tetap atau aset lainnya (treshold capitalization), sehingga pejabat/aparat penyusun anggaran dan/atau penyusun laporan keuangan pemerintah mempunyai pedoman dalam penetapan belanja modal baik waktu penganggaran maupun pelaporan keuangan pemerintah.

Menurut Putro dan Pamudji (2010) indikator belanja modal dapat diukur dengan:

$$\text{Belanja modal} = \text{Belanja tanah} + \text{belanja peralatan dan mesin} + \text{belanja gedung dan bangunan} + \text{belanja jalan, irigasi dan jarangan} + \text{belanja aset lainnya.}$$

Sebelum mewujudkan pelayanan kepada publik, pemerintah daerah terlebih dahulu menyusun alokasi dan realisasi pada APBD. APBD diartikan sebagai daftar terperinci mengenai pendapatan dan pengeluaran daerah dalam waktu satu tahun. APBD terdiri dari berbagai komponen yaitu: pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan yang terdiri dari DAU, DAK, dsb serta pengeluaran yang meliputi belanja-belanja. Salah satu komponen terpenting dalam APBD adalah belanja modal, karena melalui belanja modal pelayanan kepada publik khususnya pemenuhan sarana dan prasarana atau infrastruktur dapat terwujud sehingga pemerintah daerah perlu meningkatkan belanja daerah. Belanja modal dibiayai dari dana PAD, DAU, DAK, sesuai yang tercantum di atas. Namun dari dana tersebut tidak semuanya terealisasi dengan benar dan tepat .

Dewasa ini, faktanya yang terjadi banyaknya infrastruktur yang belum memenuhi standar atau bisa dikatakan belum memenuhi pelayanan kepada publik secara maksimal. Masalah yang riil terjadi yaitu jalan raya yang disana sini masih banyak yang berlubang, jika dibiarkan seperti itu maka pengguna jalan akan merasakan ketidaknyamanan. Masalah lain yaitu masih kurang memadainya infrastruktur yang terdapat di terminal serta masih banyak masalah lainnya yang perlu diperhatikan. Ini menunjukkan bahwa ada hubungan antara PAD, DAU, dan DAK dengan Belanja Modal ( Hermawan: 2014). Maka dari itu peneliti tertarik untuk meneliti di kota Palembang. Penelitian yang dilakukan penulis adalah replikasi dari penelitian isti (2016). Namun demikian terdapat perbedaan, yaitu Penelitian ini mengambil daerah penelitian di Kota Palembang dengan mengambil tahun 2005-2015. Sedangkan penelitian sebelumnya mengambil daerah penelitian di kabupaten/kota Jawa Timur.

Berdasarkan pokok-pokok pemikiran tersebut, maka peneliti tertarik untuk mengambil judul penelitian **“Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal (Studi Pada Kota Palembang).**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka peneliti merumuskan permasalahan, yaitu:

1. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum, secara parsial terhadap Belanja Modal.
2. Bagaimana Pengaruh Dana Alokasi Khusus, secara parsial terhadap Belanja Modal.
3. Bagaimana Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, secara parsial terhadap Belanja Modal.
4. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum Dana Alokasi Khusus, dan Pendapatan Asli Daerah secara simultan terhadap Belanja Modal.

## **1.3 Batasan Masalah**

Agar penulisan dalam laporan akhir ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, penulis membatasi ruang lingkup pembahasannya yaitu Dana Alokasi Umum, Dana Alokais Khusus, Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal pada Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Palembang Tahun 2005-2015.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penulisan**

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka tujuan dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum, secara parsial terhadap Belanja Modal.
2. Untuk mengetahui Pengaruh Dana Alokasi Khusus, secara parsial terhadap Belanja Modal.

3. Untuk mengetahui Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, secara parsial terhadap Belanja Modal.
4. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Pendapatan Asli Daerah secara simultan terhadap Belanja Modal.

#### **1.4.2 Manfaat Penulisan**

Hasil penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik, diantaranya:

1. Menambah wawasan peneliti dalam memahami indikator analisis laporan keuangan pemerintah daerah, dalam hal ini Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Pendapatan Asli Dan Belanja Modal.
2. Sebagai bahan masukan kepada pemerintah daerah untuk melakukan penataan dan penyempurnaan dalam pendapatan dan belanja agar otonomi daerah dapat berjalan sesuai dengan yang diamanatkan.