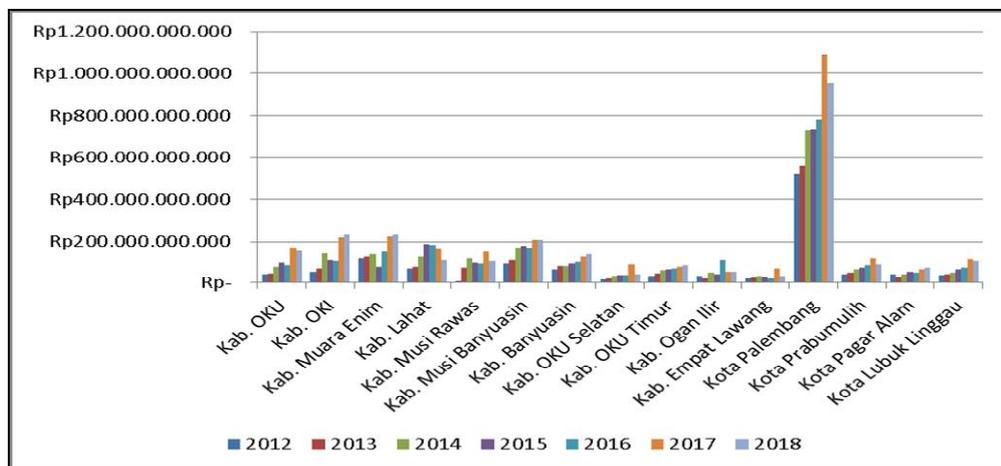


# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan daerah yang bersumber dari perekonomian daerah itu sendiri. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Adanya peningkatan PAD diharapkan dapat meningkatkan belanja modal pemerintah daerah sehingga pemerintahan memberikan kualitas pelayanan publik yang baik. Pemerintah daerah mengharapkan PAD terus dikelola untuk perkembangan dan pembangunan daerah. Semakin besar PAD maka semakin besar belanja daerah yang dilakukan pemerintah daerah untuk pembangunan di daerahnya masing-masing (Hasnur, 2016). Realisasi penerimaan PAD pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2012-2018 disajikan pada Gambar 1.1.



Sumber: Data BPS yang Diolah, 2020

**Gambar 1.1**  
**Realisasi Penerimaan PAD Kabupaten/Kota di Provinsi Sumsel**

Realisasi penerimaan PAD pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan dari tahun 2012 sampai dengan 2018 tergolong masih kecil,

dimana hanya 5 kabupaten/kota yang penerimaan PAD-nya tergolong besar yaitu kabupaten OKI, kabupaten Muara Enim, kabupaten Lahat, kabupaten Musi Banyuasi dan Kota Palembang. Selain itu, dapat dilihat bahwa penerimaan PAD pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan dari tahun 2012 sampai dengan 2018 cenderung fluktuatif. Terdapat 6 kabupaten/kota yang penerimaan PAD-nya cukup konsisten mengalami kenaikan, namun pernah mengalami penurunan namun tidak terlalu signifikan yaitu kabupaten OKU, kabupaten Musi Banyuasin, kota Palembang, kota Prabumulih, kota Pagar Alam, dan kota Lubuk Linggau. Terdapat 2 kabupaten/kota yang selalu konsisten penerimaan PAD-nya selalu mengalami kenaikan yaitu kabupaten Banyuasin dan kabupaten OKU Timur.

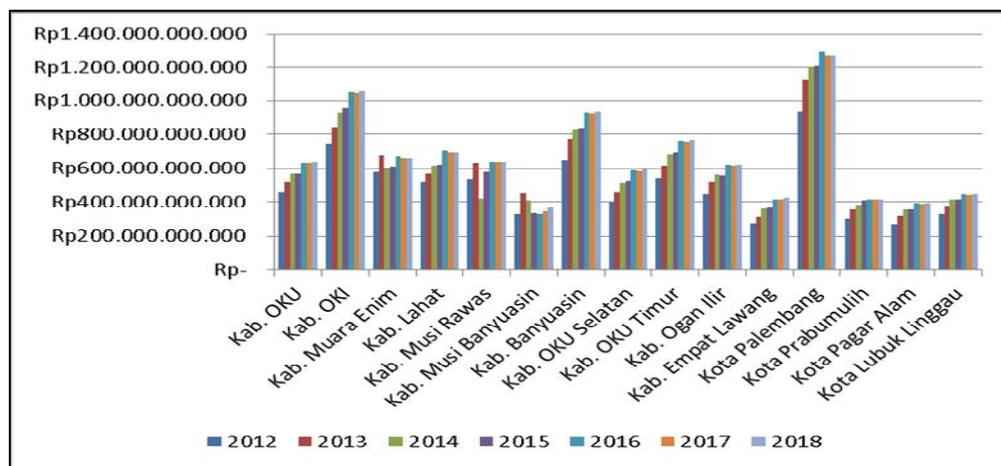
Pemerintah daerah diharuskan untuk berupaya meningkatkan PAD secara terus-menerus dan berkelanjutan agar PAD terus meningkat dan memperkecil ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Dengan adanya peningkatan PAD, pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan anggaran untuk belanja modal sehingga pemerintah daerah dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat. PAD menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah mengacu pada sistem pemerintahan negara. Konsekuensinya setiap daerah dituntut meningkatkan PAD guna membiayai urusan rumah tangganya. Upaya ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam menciptakan tata pemerintahan yang lebih baik (Martini, dkk., 2019).

Pemerintah daerah memperoleh pendanaan dari pusat ke daerah berupa dana perimbangan/dana transfer agar keseimbangan keuangan tercapai. Undang-Undang Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan menyatakan bahwa Dana Perimbangan bertujuan untuk menciptakan keseimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan antar Pemerintah Daerah. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk menciptakan keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Halim

(2008) menjelaskan 3 (tiga) alasan untuk melakukan transfer antar pemerintah dilihat dari sudut pandang ekonomi yaitu:

1. Terdapat ketidakseimbangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalances*) yang terjadi karena pemerintah pusat menguasai pajak-pajak utama, sehingga sumber pajak yang dikuasai daerah tidak memadai untuk mendanai berbagai pengeluarannya;
2. Adanya ketidakseimbangan fiskal horisontal (*horisontal fiscal imbalances*) yaitu perbedaan kapasitas dan kebutuhan fiskal antar daerah;
3. Adanya efek pelimpahan antar daerah (*spill-over effect*) yaitu eksternalitas ekonomis dan eksternalitas disekonomis dari suatu kegiatan di suatu daerah kepada daerah lainnya.

Dana Perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan bahwa DAU adalah dana yang berasal dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dimana penggunaannya menjadi kewenangan daerah. DAU dialokasikan kepada daerah dengan menggunakan formula DAU yang berdasarkan alokasi dasar dan celah fiskal. Realisasi penerimaan DAU pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2012-2018 disajikan pada Gambar 1.2.

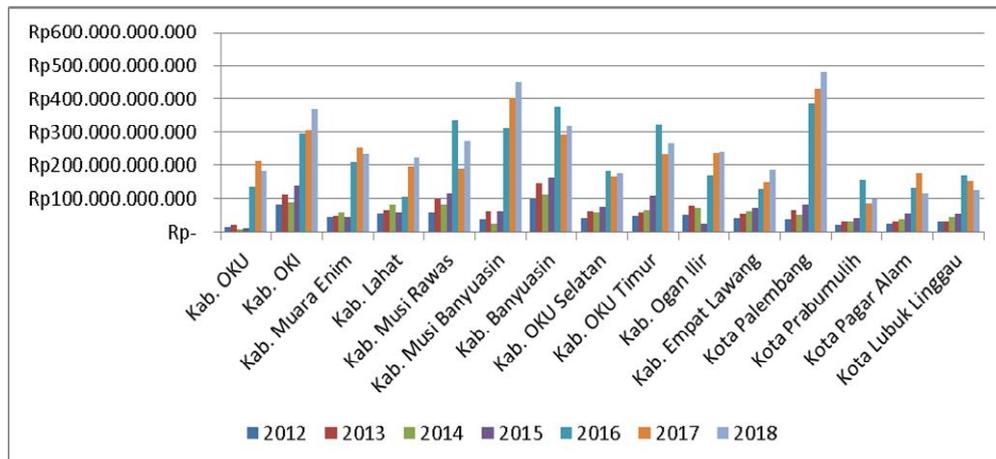


Sumber: Data BPS yang Diolah , 2020

**Gambar 1.2**  
**Realisasi Penerimaan DAU Kabupaten/Kota di Provinsi Sumsel**

Realisasi penerimaan DAU kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan dari tahun 2012 sampai dengan 2018 secara keseluruhan terus mengalami kenaikan, dimana penerimaan DAU seluruh kabupaten/kota dari tahun ke tahun mengalami kenaikan walaupun pernah mengalami penurunan yang tidak signifikan. Selain itu, dibandingkan dengan penerimaan PAD yang hanya berkisar antara Rp20.000.000.000 - Rp250.000.000.000 (kecuali kota Palembang), penerimaan DAU sangatlah besar yaitu di atas Rp300.000.000.000 bahkan ada yang mencapai Rp1.000.000.000.000. Semakin besar penerimaan DAU yang merupakan sumber pendapatan daerah diharapkan dapat meningkatkan alokasi belanja modal. Namun, dengan semakin besarnya DAU yang diterima oleh pemerintah daerah, mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat semakin tinggi.

Dana perimbangan lain selain DAU adalah Dana Alokasi Khusus (DAK). DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan desentralisasi untuk membiayai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah Pusat atas dasar prioritas nasional dan membiayai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu. Kebutuhan khusus yang dimaksud dalam DAK adalah: kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah terpencil dan tidak memiliki akses memadai ke daerah lain; kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah yang menampung transmigrasi; kebutuhan prasarana dan sarana fisik yang terletak di daerah pesisir/kepulauan dan tidak mempunyai prasarana dan sarana yang memadai; dan kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah guna mengatasi dampak kerusakan lingkungan (Kuncoro, 2014). Realisasi penerimaan DAK pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2012-2018 disajikan pada Gambar 1.3.



Sumber: Data BPS yang Diolah, 2020

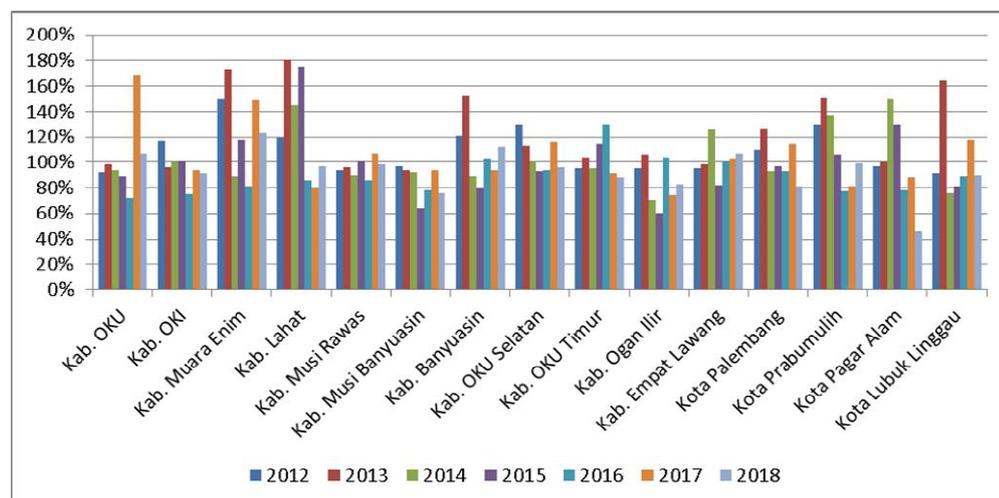
### Gambar 1.3 Realisasi Penerimaan DAK Kabupaten/Kota di Provinsi Sumsel

Realisasi penerimaan DAK kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2012-2018 secara keseluruhan mengalami kenaikan yang sangat drastis dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2018. Selama tahun 2012-2015 realisasi penerimaan DAK secara keseluruhan berada di bawah angka Rp 100.000.000.000. Namun, semenjak tahun 2016 sampai dengan tahun 2018 mengalami lonjakan yang sangat drastis bahkan ada yang di atas angka Rp 300.000.000.000 yaitu Kabupaten Ogan Komering Ilir, Kabupaten Musi Banyuasin, Kabupaten Banyuasin, dan Kota Palembang. Hal ini mengindikasikan bahwa dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2018 ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dari DAK semakin meningkat. Dengan meningkatnya realisasi penerimaan DAK dari tahun ke tahun diharapkan dapat meningkatkan alokasi belanja modal.

Pemerintah daerah membuat anggaran belanja setelah diperoleh kepastian dari mana sumber pendanaannya. Besaran pendapatan akan sangat menentukan besaran alokasi belanja termasuk didalamnya belanja modal. Sesuai tujuan otonomi daerah, belanja modal mempunyai peran penting sebagai kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam pelayanan publik. Realisasi belanja modal menghasilkan *output* yang berupa aset tetap yang nantinya digunakan oleh pemerintah daerah dan masyarakat. Mahmudi (2016)

menyatakan bahwa pengeluaran belanja modal yang dilakukan saat ini akan memberikan manfaat jangka menengah dan panjang.

Dalam penggunaan belanja modal, pemerintah daerah harus mampu mengelolanya dengan baik. Dilihat dari laporan keuangan dari tahun ke tahun, realisasi belanja modal pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan cenderung fluktuatif dan persentase pencapaian targetnya kadang melebihi dari yang dianggarkan ataupun tidak mencapai target. Persentase realisasi belanja modal ini dapat diperoleh dari realisasi belanja modal berbanding anggaran belanja modal dikalikan 100%. Realisasi belanja modal pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2012-2018 disajikan pada Gambar 1.4.



Sumber: Data BPS yang Diolah, 2020

**Gambar 1.4**  
**Realisasi Belanja Modal Kabupaten/Kota di Provinsi Sumsel**

Realisasi belanja modal pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan dari tahun 2012 sampai dengan 2017 mengalami fluktuatif. Mahmudi (2016) menyebutkan pemerintah daerah akan dinilai baik kinerja belanjanya apabila realisasi belanja tidak melebihi dari yang dianggarkan. Penyerapan anggaran yang terlalu rendah, misalnya di bawah 90% justru bisa jadi dinilai kurang baik, karena mengesankan adanya kelemahan dalam perencanaan

anggaran misalnya adanya penggelembungan (*mark-up*) belanja dari belanja wajarnya atau mungkin banyak program yang tidak dijalankan.

Berdasarkan Gambar 1.4 di atas memperlihatkan bahwa hanya kabupaten Musi Rawas yang realisasi belanja modal dari tahun 2012-2018 tergolong baik yaitu berkisar antara 85% sampai dengan 100%. Dari gambar tersebut juga dapat dilihat bahwa masih banyak terdapat pemerintah kabupaten/kota yang merealisasikan belanja modal lebih besar ataupun sebaliknya dari jumlah yang ditargetkan. Hal ini dapat diartikan bahwa penganggaran belanja modal pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2012-2018 kurang baik, karena target realisasi penerimaan belanja modal ada yang melebihi dari 100% bahkan ada yang lebih dari 150% serta ada yang kurang dari 80%.

Belanja modal merupakan komponen belanja yang sangat penting bagi pemerintah daerah guna meningkatkan sarana dan prasarana untuk pelayanan publik dan memperlancar kegiatan perekonomian di suatu daerah. PAD, DAU, dan DAK merupakan sumber-sumber pendapatan daerah yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk pengeluaran kepentingan daerah termasuk belanja modal. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 menjelaskan bahwa belanja modal merupakan klasifikasi dari belanja daerah, dimana sumber-sumber yang mempengaruhi belanja modal adalah besar kecilnya pendapatan daerah yang diterima. Abdullah dan Nazry (2015) juga menjelaskan bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi belanja modal yaitu faktor keuangan yang salah satunya bersumber dari pendapatan.

Penelitian yang dilakukan oleh Pratama (2014) dan Danieswara (2017) menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Penelitian yang mengkaji tentang pengaruh DAU terhadap belanja modal yaitu Wahyu & Willy (2014) dan Mandani (2019) menyatakan bahwa DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Penelitian yang dilakukan oleh Kuncorowati (2017) dan Sari & Wirama (2018) menyatakan bahwa DAK berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Penelitian yang dilakukan oleh Aditiya & Dirgantari (2017) dan Karyadi (2017)

menyatakan bahwa secara simultan PAD, DAU dan DAK berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap belanja modal. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terdapat pada pemilihan objek dan kurun waktu penelitian. Objek penelitian ini adalah pemerintah kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan. Adapun kurun waktu yang digunakan adalah dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2018, yang dimaksudkan agar penelitian ini bisa menggunakan data terbaru sehingga diharapkan hasilnya masih relevan dengan kondisi saat ini. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis memberi judul penelitian ini “**Pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan**”.

## **1.2 Perumusan Masalah**

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

1. Bagaimana pengaruh PAD terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Bagaimana pengaruh DAU terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Bagaimana pengaruh DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
4. Bagaimana pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?

## **1.3 Batasan Masalah**

Agar penelitian ini lebih terarah maka penulis membatasi masalah hanya membahas dan tidak menyimpang dari permasalahan mengenai pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap belanja modal. Kabupaten/kota yang menjadi objek penelitian adalah 15 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan. Data yang

digunakan dalam penelitian ini diolah dari realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam kurun waktu 7 tahun yaitu dari tahun 2012 sampai dengan 2018 yang diperoleh dari *website* Badan Pusat Statistik ([www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)).

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh PAD terhadap belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh DAU terhadap belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh DAK terhadap belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan manfaat yaitu:

1. Penelitian ini dapat menambah dan mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai PAD, DAU, DAK dan belanja modal.
2. Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk perencanaan dan evaluasi khususnya pada penganggaran APBD pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan.
3. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pengayaan perpustakaan khususnya bagi mahasiswa jurusan Akuntansi yang berminat dengan penulisan dibidang Analisis Laporan Keuangan.