

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Sistem negara Indonesia adalah kesatuan. Pada sistem negara kesatuan, pemerintah daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pemerintah pusat sehingga dengan demikian pembangunan daerah diupayakan sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan nasional. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat ditegaskan bahwa pemerintah daerah diberi kesempatan secara luas untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing, termasuk dalam hal penyusunan dan pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif dan efisien, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat.

Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan di atas maka pengaturan pembiayaan daerah dilakukan berdasarkan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan azas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan (Tuasikal, 2012:143).

Manajemen keuangan daerah yang tercermin dalam APBD merupakan media utama pemerintah daerah dalam melakukan alokasi sumber daya daerah secara optimal, sekaligus merupakan media yang dapat digunakan untuk mengevaluasi prestasi pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan di daerah. Sebagai media utama maka setiap pengeluaran pemerintah harus diperuntukan untuk kepentingan publik dan wajib dipertanggungjawabkan. Artinya pengelolaan dalam bentuk alokasi anggaran publik diharapkan dapat mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat agar dapat mandiri secara ekonomis.

Dari sisi keuangan negara, kebijaksanaan pelaksanaan desentralisasi fiskal telah menimbulkan implikasi yang mendasar dalam peta pengelolaan fiskal. Artinya dengan adanya desentralisasi fiskal pemerintah daerah diharapkan mampu mengoptimalkan potensi sumberdaya daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengotimalan tersebut harus secara tegas dicantumkan dalam APBD sebagai salah satu media utama dalam perencanaan penerimaan dan pembiayaan pembangunan di daerah. Ini berarti pengalokasian anggaran publik harus lebih diperuntukan pada bagi kepentingan publik, misalnya dalam hal belanja modal.

Menurut Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) No.2, belanja modal (*Capital Expenditure*) adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah asset tetap, inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

Peningkatan alokasi belanja modal dalam bentuk aset tetap seperti peralatan dan infrastruktur sangat penting untuk meningkatkan produktivitas perekonomian dan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik, karena semakin tinggi belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya pemerintah dengan memberikan berbagai fasilitas untuk investasi.

Sebagai anggaran publik, pengelolaan dan pengalokasian anggaran menempati posisi strategis dalam pembangunan suatu negara, termasuk anggaran daerah. Anggaran publik yang dikelola oleh pemerintah memiliki tiga fungsi utama, yaitu; alokasi, distribusi dan stabilitas. Dalam fungsi alokasi, anggaran publik memainkan peranan dalam pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik atau penyelenggaraan pemerintahan yang pada gilirannya dapat meningkatkan pelayanan publik. Fungsi distribusi tercermin dari pemerataan pendapatan dan pengentasan kemiskinan. Fungsi stabilitas tercermin dari penciptaan lingkungan makro ekonomi yang kondusif. Ketiga fungsi tersebut menjadi landasan utama kebijakan fiskal pemerintah, baik dari sisi pendapatan, pembiayaan maupun belanja negara, termasuk kebijakan pemerintah daerah dalam pengalokasian anggaran publik (Tuastikal, 2012:144)

Di sisi lain, dalam proses penyusunan sampai implementasinya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memiliki berbagai permasalahan, salah satunya adalah pengalokasian sumber-sumber pendapatan daerah yang diperuntukan untuk kepentingan publik, baik alokasi dana untuk belanja langsung

maupun tidak langsung. Fozzard (2001) menunjukkan bahwa pengalokasian sumber daya merupakan permasalahan mendasar dalam anggaran sektor publik. Hal ini menunjukkan perlu adanya suatu desain sistem pengeluaran yang mampu mengendalikan pola konsumsi sumberdaya ekonomi, khususnya anggaran publik yang tidak tepat sasaran. Salah satu pendekatan yang dipandang relevan dewasa ini adalah manajemen pengeluaran sektor publik. Hal ini penting karena selama ini banyak pengeluaran pemerintah terutama pemerintah daerah, misalnya untuk belanja modal rata-rata masih dibawah 30% dari yang disyaratkan. Permasalahan seputar alokasi belanja tersebut menjadi lebih parah bila kewenangan pemerintah daerah secara mandiri dalam pengelolaan keuangan daerah tidak mampu mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat lokal.

Bertambahnya kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah dan anggaran daerah yang semakin besar guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, maka perlu digali sumber-sumber penerimaan daerah. Sumber- sumber penerimaan daerah berasal dari daerah itu sendiri dan bantuan berupa transfer dari pemerintah pusat. Sumber pembiayaan utama atau dominan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, baik provinsi, kabupaten dan kota berasal dari kemandirian daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sementara subsidi atau transfer dari tingkat Pemerintah Pusat berupa dana perimbangan merupakan sumber penerimaan pendukung atau tambahan saja. Oleh sebab itu jelaslah bahwa besarnya PAD menjadi salah satu indikator penting dari kewenangan keuangan. Kewenangan untuk memberdayakan sumber keuangan sendiri dilakukan dalam wadah PAD

yang sumber utamanya adalah pajak daerah dan retribusi daerah. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilakukan melalui dana perimbangan yang terdiri dari: (1) bagian daerah (bagi hasil) dari penerimaan pajak serta penerimaan dari Sumber Daya Alam; (2) Dana Alokasi Umum (DAU); dan (3) Dana Alokasi Khusus (DAK). Keempat komponen dalam dana perimbangan ini merupakan satu kesatuan elemen sumber pembiayaan guna mendukung pelaksanaan penyelenggaraan kewenangan oleh daerah selain sumber keuangan yang sudah ada di daerah sendiri.

Penelitian yang dilakukan oleh *Indonesia Corruption Watch (ICW)* pada tahun 2017 menyatakan Sumatera Utara menjadi provinsi paling korup di Indonesia. Salah satu contoh kasus korupsi di Sumatera Utara terkait belanja modal adalah pada tahun 2016, Adelyn Lis alias Juli tersangka dugaan korupsi belanja modal dalam pengadaan tanah sarana perumahan dan perkantoran pada Pemerintah Kota Sibolga Tahun Anggaran 2012 sebesar Rp.5.312.450.000 ditahan penyidik Pidana Khusus (Pidsus) Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara (Kejatisu).

Selain itu, Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) mencatat 5 kota di Indonesia yang paling banyak melakukan penyimpangan anggaran belanja modal untuk fasilitas umum pada tahun 2018. Penyimpangan itu terindikasi korupsi yang diduga merugikan keuangan negara hingga miliaran rupiah. Paling Tinggi adalah kota Tebing Tinggi senilai 4,9 miliar dengan 6 kasus. Diikuti oleh Kota Ambon, Denpasar, Bukit Tinggi dan Kota Prabumulih. Tebing Tinggi merupakan salah satu kota yang berada di Provinsi Sumatera Utara.

Pada era reformasi birokrasi, diharapkan birokrasi semakin efisien dari sisi struktur maupun biaya. Namun faktanya, belanja pegawai terus mengalami peningkatan. Pertumbuhan belanja lebih banyak dinikmati oleh alokasi pegawai. Di 302 daerah, belanja pegawai menghabiskan lebih dari 50 persen anggaran. Bahkan di 11 daerah di antaranya belanja pegawai mencapai 70 persen (APBD). Dengan belanja pegawai yang sebesar ini, belanja modal akan tergerus oleh belanja pegawai. Maka pembangunan infrastruktur dan peningkatan ekonomi juga terus tergerus. Hal ini terjadi di beberapa Kota/Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara, salah satunya Kota Padang Sidempuan. Berdasarkan fakta-fakta di atas, penulis tertarik melakukan penelitian di provinsi Sumatera Utara untuk tahun 2015-2017.

Motivasi dilakukan penelitian ini adalah *pertama*, adanya regulasi, baik regulasi dibidang desentralisasi administrasi maupun desentralisasi fiskal (reformasi keuangan daerah sehingga daerah diberi kewenangan untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, termasuk dalam hal pengelolaan keuangan daerah. *Kedua*, makin tingginya bantuan pemerintah pusat dalam bentuk dana perimbangan (*transfer grant*) pemerintah pusat kepada pemerintah daerah setiap tahun namun tidak diikuti dengan alokasi belanja modal yang signifikan. Dalam kurun waktu 2 tahun terakhir, yaitu tahun 2016 dan 2017 total belanja modal seluruh APBD Provinsi Sumatera Utara, masing-masing hanya 14,8% dan 13,7%, masih jauh dari target yang ditentukan pemerintah, yaitu 30% dari total APBD seluruh Indonesia. *Ketiga*, masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat.

Penelitian ini melakukan penelusuran terhadap penelitian terdahulu, diantaranya adalah Harahap (2009) melakukan penelitian relasional untuk menguji apakah Dana Bagi Hasil pajak dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam berpengaruh terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Sumatera Utara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa baik secara parsial dan secara simultan berpengaruh signifikan positif terhadap belanja modal.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Situngkir (2009) menunjukkan bahwa secara simultan pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU dan DAK berpengaruh signifikan terhadap anggaran belanja modal. Secara parsial hanya variabel PAD, DAU dan DAK yang berpengaruh signifikan terhadap anggaran belanja modal. Selain itu, hasil penelitian yang dilakukan oleh Romario (2012) berdasarkan uji F dapat disimpulkan bahwa variabel pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus secara simultan berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal. Selain itu, Simanjuntak (2009) juga melakukan penelitian replika sejenis guna menguji apakah transfer pemerintah pusat berpengaruh terhadap belanja modal dengan sampel Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Utara.

Perbedaan penelitian yang dilakukan oleh Simanjuntak dengan penelitian ini terletak pada objek dan variabel yang diteliti, yaitu dengan menambah variabel Dana Alokasi Khusus (DAK). Penelitian terdahulu tidak memasukkan variabel Dana Alokasi Khusus dalam penelitian walaupun DAK merupakan bagian dari transfer pemerintah pusat atau yang lebih dikenal dengan dana perimbangan. Menurut Simanjuntak (2009), Dana Alokasi Khusus tidak berhubungan dengan

belanja modal dikarenakan Dana Alokasi Khusus dipergunakan untuk pembiayaan yang bersifat khusus, yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Padahal, ketiga komponen dana perimbangan ini merupakan satu kesatuan elemen yang utuh dan tidak dapat dipisahkan. Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang berasal dari APBN dan dialokasikan ke daerah kabupaten/kota untuk membiayai kebutuhan khusus dengan memperhatikan ketersediaan dana dalam APBN. Dana Alokasi Khusus digunakan khusus untuk membiayai investasi pengadaan dan atau peningkatan dan atau perbaikan prasarana dan sarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang. Oleh sebab itu, selain DAK juga memiliki pengaruh terhadap anggaran belanja modal karena DAK ini juga cenderung akan menambah aset tetap yang dimiliki oleh pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik.

Perbedaan lainnya dengan penelitian sebelumnya terletak pada periode waktu penelitian. Periode yang diteliti pada penelitian terdahulu tersebut dibatasi hanya pada periode 2015-2017.

Oleh karena keterbatasan penelitian terdahulu serta uraian yang telah dijelaskan diatas maka saya selaku penulis tertarik untuk membuat suatu karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul **“Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara”**. Dengan demikian penelitian ini akan menguji apakah PAD dan Dana Perimbangan yang berupa Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) serta Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap alokasi anggaran belanja modal dengan objek penelitian

pada Kabupaten/Kota di Sumatera Utara. Secara keseluruhan variabel ini akan diuji secara parsial dan simultan.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis paparkan, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Peningkatan alokasi belanja modal dalam bentuk aset tetap seperti infrastruktur dan peralatan sangat penting untuk meningkatkan produktivitas perekonomian karena semakin tinggi belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian.
2. Penyerahan wewenang kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan wewenang dibidang keuangan atau yang sering disebut dengan desentralisasi fiskal.
3. Pemerintah pusat tidak dapat lepas tangan begitu saja terhadap kebijakan otonominya. Pada akhirnya pemerintah akan melakukan transfer dana. Transfer dana ini berupa dana perimbangan.
4. 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 anggaran belanja modal yang signifikan.

### 1.3 Perumusan Masalah

Pentingnya belanja modal untuk meningkatkan pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Modal?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Belanja Modal?
4. Apakah Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap Belanja Modal?
5. Apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil berpengaruh secara simultan terhadap Belanja Modal?

### 1.4 Batasan Masalah

Mengingat keterbatasan waktu, pengetahuan dan kemampuan penulis maka penelitian ini dibatasi hanya untuk mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil berpengaruh secara parsial dan simultan terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal.

### 1.5 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalahnya, peneliti melakukan penelitian ini dengan tujuan:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal.

2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal.
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal.
4. Untuk mengetahui pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal.
5. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil secara simultan terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal.

#### **1.6 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memiliki manfaat sebagai berikut:

##### **1. Bagi Pemerintah**

Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi kemajuan daerah.

##### **2. Bagi Peneliti**

Menambah pengetahuan dan pemahaman tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara pada tahun 2015-2017.

### 3. Bagi Peneliti lainnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi akademisi dalam melakukan dan mengembangkan penelitian sejenis.



THE  
*Character Building*  
UNIVERSITY