

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi sektor publik disertai adanya tuntutan demokratisasi menjadi suatu kejadian yang global termasuk di Indonesia. Tuntutan demokratisasi ini menyebabkan aspek transparansi dan pertanggungjawaban. Kedua aspek tersebut menjadi hal terpenting dalam pengelolaan pemerintahan termasuk di bidang pengelolaan keuangan negara maupun daerah. Pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan baru mengenai pemerintahan daerah, yakni dengan memberlakukan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah, dan pemendagri No. 37 Tahun 2014 tentang pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah yang menitikberatkan pada daerah kabupaten dan kota ditandai dengan adanya sejumlah penyerahan sejumlah kewenangan dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah yang bersangkutan. Berdasarkan Undang-Undang No. 23 tahun 2014, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan diberlakukannya otonomi daerah tersebut, pemerintahan daerah dapat mengembangkan potensi daerahnya, serta diberi

kewenangan untuk mengeksplorasi sumber daya yang dimiliki oleh daerah secara efektif dan efisien. Tujuan otonomi daerah adalah untuk mengatur pemerintahan sendiri tanpa campur tangan pemerintah pusat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah (Bastian, 2006).

Menurut UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, Dalam UU tersebut perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah. Semakin besarnya kewenangan pemerintahan daerah dalam mengelola pemerintahan dan keuangan daerah dengan demikian diharapkan pembangunan daerah dapat berjalan sesuai dengan aspirasi, kebutuhan dan prioritas daerah.

Untuk terselenggaranya Otonomi Daerah diperlukan adanya suatu kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber pendapatan dan keuangan daerah. Sumber-sumber tersebut dapat diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah dan sumber-sumber lainnya. Dengan adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah, akan dapat meningkatkan Investasi dan belanja modal daerah.

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan untuk memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset

lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah dimana aset tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja dan bukan untuk dijual (Afkarina, 2017).

Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset (Ditjen Anggaran Kementerian Keuangan Rakyat Indonesia).

Belanja modal terdiri dari lima kategori utama yaitu belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan, irigasi dan jaringan serta belanja modal fisik lainnya. Belanja modal memiliki peranan penting karena memiliki masa manfaat jangka panjang untuk memberikan pelayanan kepada publik. Alokasi belanja modal ini digunakan untuk kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana. Baik kelancaran pelaksanaan kegiatan maupun untuk fasilitas publik maka, pemerintahan daerah harus menggunakan belanja daerah sesuai kebutuhan yang diperlukan tidak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif.

Saragih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal yang produktif, misalnya untuk melakukan aktivitas

pembangunan. Dengan demikian, pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan publik dalam rangka menghadapi desentralisasi fiskal.

Tabel 1.1
Matrik Prioritas Nasional

Indikator	2013	2014	2015	2016	2017
Persentase rata-rata anggaran belanja modal terhadap total anggaran belanja daerah	29%	30%	30%	30%	30%

Sumber: Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri

Tabel diatas merupakan ketentuan pemerintah dalam menargetkan proporsi anggaran belanja modal dari tahun 2013-2017.

Tabel 1.2
Persentase Anggaran Belanja Modal terhadap Belanja Daerah (%)

Kabupaten/ Kota	2013	2014	2015	2016	2017
Kab.Kep. Mentawai	40.8	39.5	29.9	28.0	36.9
Kab. Pesisir Selatan	17.0	16.1	20.4	18.9	18.3
Kab. Solok	17.5	17.4	17.0	17.3	18.6
Kab. Sijunjung	24.9	22.5	21.0	26.2	24.1
Kab. Tanah Datar	15.0	12.9	12.4	15.0	17.0
Kab. Padang Pariaman	13.9	18.9	18.0	22.9	25.0
Kab. Agam	16.1	14.5	12.9	15.5	19.2
Kab. LimaPuluh Koto	18.6	20.6	16.0	20.3	18.4
Kab. Pasaman	21.6	21.5	20.7	23.0	21.8
Kab. Solok Selatan	31.2	35.0	30.6	31.7	29.3
Kab. Dharmasraya	27.0	29.8	33.0	30.1	35.5
Kab. Pasaman Barat	21.5	24.0	21.2	27.0	21.9
Kota Padang	17.9	23.1	14.8	18.8	21.5
Kota Solok	21.1	22.1	20.2	24.8	25.7
Kota Sawahlunto	16.5	22.3	24.6	22.1	26.8
Kota Padang Panjang	69.4	31.8	22.6	26.8	40.6
Kota Bukittinggi	15.1	18.1	11.9	12.8	39.3
Kota Payakumbuh	15.2	20.2	23.7	21.8	25.4
Kota Pariaman	29.5	28.0	29.4	30.3	25.6

Sumber: Laporan Realisasi yang telah diolah

Jika dilihat dan dibandingkan dengan ketentuan kementerian dalam negeri yang menargetkan proporsi anggaran belanja modal pada tahun 2013-2017, dari data yang telah diuraikan pada tahun 2013 hanya pada Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kabupaten Solok Selatan, Kota Padang Panjang dan Kota Pariaman yang mencapai target proporsi anggaran belanja modal yaitu sebesar 40,8%, 31.2%, 69.4% dan 29.5% dari 29% target yang ditetapkan. Sedangkan untuk daerah lainnya pada tahun 2013 masih belum mencapai target yang telah ditetapkan. Untuk proporsi anggaran belanja modal yang telah ditetapkan tahun 2014-2017 adalah sebesar 30% dari total anggaran belanja daerah. Pada tahun 2014 hanya Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kabupaten Solok Selatan, dan Kota Padang Panjang yang mencapai target proporsi anggaran belanja modal yaitu sebesar 39.5%, 35.0% dan 31.8%, tahun 2015 Kabupaten Solok Selatan dan Kabupaten Dharmasraya sebesar 30.6%, dan 33%, tahun 2016 Kabupaten Solok Selatan, Kabupaten Dharmasraya dan Kota Pariaman yaitu sebesar 31.7%, 30.1% dan 30.3%, dan pada tahun 2017 Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kabupaten Dharmasraya, Kota Padang Panjang dan Bukittinggi yaitu sebesar 36.9%, 35.5%, 40.6% dan 39.3%. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi belanja modal diantaranya adalah Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Luas Wilayah dan Pajak Daerah.

Dana Alokasi Umum merupakan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran daerah masing-masing dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (PP No.55/2005). Berdasarkan

Undang-Undang tersebut Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang kurangnya 26% yang kemudian disalurkan kepada provinsi sebesar 10% dan kabupaten atau kota sebesar 90% dari total Dana Alokasi Umum (DAU). Dana Alokasi Umum merupakan komponen terbesar dalam dana perimbangan dan peranannya sangat strategis dalam menciptakan pemerataan dan keadilan antar daerah. Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersifat “*Block Grant*” yang artinya ketika dana tersebut diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah bebas untuk menggunakan dan mengalokasikan dana ini sesuai prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Pengalokasian DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) daerah tersebut yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*) yang mana kebutuhan daerah yaitu jumlah dana yang diperlukan untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan dan mendorong proses pembangunan pada daerah yang bersangkutan. Sedangkan potensi daerah yaitu kemampuan keuangan yang dimiliki daerah yang bersangkutan. Bagi daerah yang memiliki potensi fiskalnya besar namun kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU yang relatif kecil dan sebaliknya.

Menurut hasil penelitian Afkarina dan Hermanto (2017) yang meneliti tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, SILPA dan Luas Wilayah terhadap Belanja Modal. bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh

terhadap Belanja Modal. Semakin tinggi Dana Alokasi Umum maka pengeluaran pemerintah atas belanja modal akan semakin tinggi, terdapat keterkaitan antara dana transfer dari pemerintah pusat dengan belanja modal. Dana alokasi umum yang tinggi akan meningkatkan perekonomian dan kebutuhan daerah sehingga belanja pemerintah atas belanja modal pun meningkat.

Tetapi menurut hasil penelitian Hermalingga, dkk (2017) yang meneliti tentang Peran Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang sah dengan Dana Alokasi Umum dan Khusus terhadap Belanja Modal. menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal, karena Dana Alokasi Umum merupakan transfer dana dari pemerintahan pusat yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah. Dana Alokasi Umum digunakan untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. Untuk daerah yang minim potensi daerahnya, maka dana alokasi umum dapat digunakan untuk operasional sehari-hari atau sumber pendanaan pembangunan. Namun karena belum dibagikan secara merata dan menyeluruh, sehingga Dana Alokasi Umum tidak dapat memberikan pengaruh yang besar bagi belanja modal

Faktor yang mempengaruhi belanja modal selain Dana alokasi Umum adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu yang mempunyai kebutuhan khusus dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional (PP No. 55 Tahun 2005). Kegiatan khusus tersebut antara lain adalah: pembangunan prasarana dan

sarana jalan raya, penjagaan kualitas lingkungan hidup, penanggulangan kemiskinan, pemberantasan penyakit menular, dan lain-lainnya. Disamping itu sesuai dengan undang-undang No.33 Tahun 2004, pemanfaatan DAK memerlukan dana pendamping sebesar 10% dari dana pemerintah daerah sendiri dalam pembiayaan program-program yang merupakan kebutuhan khusus tersebut. Alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) per daerah ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan. Penggunaannya harus dilakukan sesuai dengan Petunjuk Teknis Penggunaan yang dikeluarkan oleh Menteri teknis. Dana ini tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penyiapan kegiatan fisik, penelitian, pelatihan, dan perjalanan dinas (Deddi, Iswahyudi dan Maulidah, 2007:59) dalam Pradana dan Handayani (2017).

Menurut hasil penelitian Hairiyah, dkk (2017) yang meneliti tentang Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal. Bahwa Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal. Kabupaten/Kota yang mendapatkan DAK yang besar akan cenderung memiliki belanja modal yang besar pula. Hasil memberikan adanya indikasi yang kuat bahwa perilaku belanja modal akan sangat dipengaruhi dari sumber penerimaan DAK. Pendapatan daerah yang berupa dana transfer dari pusat menuntut daerah membangun dan mensejahterakan rakyatnya melalui pengelolaan kekayaan daerah yang proposional dan professional serta membangun infrastruktur yang berkelanjutan, salah satunya pengalokasian anggaran ke sektor belanja modal.

Akan tetapi penelitian di atas mempunyai hasil yang berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Febriana dan Praptoyo (2015) yang meneliti tentang Analisis Faktor-faktor yang mempengaruhi Belanja Modal pada Provinsi Jawa Timur. Menyatakan bahwa Dana Alokasi Khusus tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal, karena Dana Alokasi Khusus yang kecil akan tetap meningkatkan pengalokasian Belanja Modal, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk membantu daerah-daerah dengan kemampuan keuangan di bawah rata-rata nasional, dalam rangka mendanai kegiatan penyediaan sarana dan prasarana serta kebutuhan daerah yang bersifat khusus sesuai dengan prioritas nasional.

Faktor lain yang dapat mempengaruhi belanja modal adalah Luas Wilayah. Berdasarkan undang-undang no 33 tahun 2004 Luas Wilayah merupakan variabel yang mencerminkan suatu kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana per satuan wilayah. Maksudnya semakin besar luas wilayah suatu daerah pemerintahan maka semakin banyak juga sarana dan prasarana yang harus disediakan oleh suatu pemerintahan daerah agar terciptanya pelayanan publik yang baik. Anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana untuk melaksanakan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Daerah yang memiliki wilayah yang lebih luas akan membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih banyak sebagai syarat untuk pelayanan kepada publik dibandingkan dengan daerah yang memiliki wilayah yang tidak begitu luas.

Menurut Sholikhah dan Wahyudin (2014) untuk mendukung jalannya pemerintahan yang mandiri, maka pemerintahan daerah perlu mencari dan mengidentifikasi sumber-sumber daya yang ada di daerah. Sumber-sumber daya yang sudah dikelola oleh pemerintahan daerah menjadi salah satu sumber pendanaan bagi belanja daerah, belanja daerah disini lebih diarahkan pada belanja modal. Karena belanja modal menjadi pendukung dari peningkatan sarana dan prasarana bagi pelayanan publik. Pelayanan publik menjadi salah satu indikator penilaian kinerja pemerintahan dalam mengembangkan amanah dari rakyat.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Afkarina dan Hermanto (2017) yang meneliti tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, SILPA dan Luas Wilayah terhadap Belanja Modal. Bahwa Luas Wilayah berpengaruh positif terhadap Belanja Modal. Daerah dengan luas wilayah yang lebih luas, belanja modal akan cenderung lebih tinggi. Hal tersebut dikarenakan, daerah dengan wilayahnya yang lebih luas membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih banyak, pembangunan infrastrukturnya harus lebih banyak sehingga belanja modal yang dianggarkan harus lebih besar pula.

Hasil penelitian di atas berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Nugraha (2018) yang meneliti tentang Pengaruh Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Luas Wilayah terhadap Belanja Modal. Menyatakan bahwa Luas Wilayah berpengaruh tidak signifikan terhadap belanja modal. Anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan

tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik. Daerah dengan wilayah yang lebih luas membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih banyak sebagai syarat untuk pelayanan kepada publik bila dibandingkan dengan daerah yang memiliki wilayah yang tidak begitu luas.

Faktor lain yang mempengaruhi belanja modal yaitu Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari Pajak Daerah (Putra, 2018). Menurut Siahaan (2005:7) :“Pajak daerah adalah pungutan dari masyarakat oleh negara (Pemerintah) berdasarkan undang-undang yang bersifat dapat dipaksakan dan terutang oleh yang wajib membayarnya dengan tidak mendapat prestasi kembali (kontra prestasi/balas jasa) secara langsung, yang hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran negara dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan.” Pajak daerah merupakan bagian dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD adalah pendapatan yang diperoleh dari sumber – sumber pendapatan daerah dan dikelola sendiri oleh pemerintah daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Hermalingga, dkk (2017) yang meneliti tentang Peran Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang sah dengan Dana Alokasi Umum dan Khusus terhadap Belanja Modal.bahwa Pajak Daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Semakin besar penerimaan pajak daerah maka, belanja modal pemerintah daerah akan semakin besar.

Berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Handayani, dkk (2015) yang meneliti tentang pengaruh Penerimaan Pajak Daerah, Retribusi

Daerah dan Dana Bagi Hasil Terhadap Belanja Modal. Menyatakan bahwa Pajak Daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Semakin besar pajak daerah yang diperoleh kabupaten/kota tidak meningkatkan jumlah alokasi belanja modal untuk melakukan aktifitas pemerintah dan program-program pembangunan daerah.

Berdasarkan penjelasan dan permasalahan yang diuraikan diatas serta ketidakkonsistenan penelitian terdahulu maka peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Luas Wilayah dan Pajak Daerah Terhadap Belanja Modal di Provinsi Sumatera Barat”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ada maka dapat disimpulkan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja modal?
2. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap belanja modal?
3. Apakah Luas Wilayah berpengaruh terhadap belanja modal?
4. Apakah Pajak Daerah berpengaruh terhadap belanja modal?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang di kemukakan di atas, maka tujuan pada penelitian ini adalah untuk membuktikan secara empiris tentang:

1. Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal di Provinsi Sumatera Barat.
2. Pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja modal di Provinsi Sumatera Barat.
3. Pengaruh Luas Wilayah terhadap belanja modal di Provinsi Sumatera Barat.
4. Pengaruh Pajak Daerah terhadap belanja modal di Provinsi Sumatera Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi pemerintahan daerah sumatera barat, diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan dalam upaya pengelolaan belanja modal yang lebih baik.
2. Bagi peneliti, dapat menambah pengetahuan dan wawasan tentang Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Luas Wilayah dan Pajak Daerah terhadap Belanja Modal di Provinsi Sumatera Barat.
3. Bagi para mahasiswa, khususnya jurusan akuntansi penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan referensi dan pembanding untuk menambah pengetahuan dan informasi.

4. Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan referensi atau bukti empiris mengenai Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Luas Wilayah dan Pajak Daerah terhadap Belanja Modal.