

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diikuti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 mengenai kebijakan otonomi daerah serta desentralisasi fiskal disebabkan terjadinya perubahan antara ikatan hubungan yang dialami pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Selama pelaksanaan desentralisasi fiskal, telah dilakukan pembaharuan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan diikuti dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang berisikan tentang pemerintah daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan, maka pemerintah daerah mempunyai kewenangan dalam mengalokasikan pendapatan daerahnya untuk Belanja Modal sesuai dengan kebutuhan daerah.

Belanja Modal adalah salah satu pengeluaran pemerintah daerah dalam upaya untuk menambah aset tetap baik untuk operasional ataupun pelaksanaan penyediaan pelayanan kepada publik yang dibutuhkan, seperti pengeluaran yang digunakan untuk membeli barang yang berguna untuk pelaksanaan kegiatan pemerintah daerah seperti pembelian kendaraan, tanah dan gedung, peralatan, instalasi, jaringan dan lain sebagainya (Farel,2015). Dalam pengalokasiannya, anggaran Belanja Modal diperoleh pemerintah daerah bersumber dari dana APBD. Dalam APBD, pengalokasian Belanja Modal akan dilakukan oleh pemerintah daerah dan harus didasari oleh pertimbangan atas kebutuhan Belanja Modal daerah

dalam mempermudah pengerjaan tugas pemerintahan ataupun dalam pembangunan fasilitas publik.

Menurut Nurzen (2016) meningkatnya pengalokasian anggaran Belanja Modal yang dilakukan pemerintah daerah akan berpengaruh dan memiliki kesempatan yang lebih besar terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik, hal ini dapat menjadi langkah awal dalam pelaksanaan pemberian/pemberlakuan standar pelayanan publik di daerah. Dalam upaya meningkatkan kualitas pada pelayanan publik, baik dalam bentuk sarana maupun prasarana, pemerintah daerah harus mengubah tatanan proporsi pengalokasian Belanja Modal pada belanja daerah dengan meningkatkan penggalan terhadap sumber pendapatan daerah.

Kuangan menjadi faktor penting bagi pemerintah daerah dalam mencapai tujuan terutama untuk pengalokasian anggaran Belanja Modal yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD menjadi sumber utama pendapatan daerah yang diakui mempunyai andil dalam pengalokasian anggaran Belanja Modal (Abdullah, 2014). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa PAD sebagai salah satu pemasukan yang diperoleh daerah melalui pungutan langsung dan pendapatan atas badan usaha pemerintah yang berdiri pada wilayah suatu daerah dan diakui dalam undang-undang. Pengalokasian PAD untuk anggaran Belanja Modal, terdiri atas Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-lain PAD yang Sah. Seluruh sumber PAD tersebut akan disesuaikan dengan keunggulan dan ketersediaan sumber daya yang dianggap mampu dijadikan sebagai sumber PAD. Dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah sebagai pemegang kewenangan untuk menjalankan

pemerintahan memegang peran penting dalam tercapainya peningkatan PAD melalui berbagai kebijakan yang dikeluarkan.

Dengan terjadinya peningkatan pendapatan yang bersumber dari PAD, pemerintah daerah diharapkan dapat melakukan pengalokasian yang besar pula pada anggaran Belanja Modal agar dapat memperbaiki kualitas pelayanan kepada publik. Namun, pada kenyataannya peningkatan PAD yang diterima oleh pemerintah daerah tidak selalu sejalan dengan kenaikan anggaran Belanja Modal disebabkan anggaran PAD banyak dipergunakan untuk pembiayaan pada belanja lainnya (Wandhira, 2013).

Pengalokasian anggaran Belanja Modal yang bersumber dari penerimaan PAD dipergunakan untuk melaksanakan belanja infrastruktur dan perbaikan pelayanan publik. Namun penerimaan PAD di setiap daerah berbeda-beda, sehingga berpengaruh terhadap pemenuhan Belanja Modal. Perbedaan ini disebabkan berbagai faktor yang mengakibatkan terjadinya kesenjangan satu daerah dengan daerah lainnya seperti rendahnya penerimaan daerah yang berasal dari PAD sehingga menyebabkan terjadinya kurangnya sarana dan prasarana dan adanya pelayanan publik yang buruk. Perbedaan ini mengakibatkan terjadinya ketimpangan fiskal diantara daerah, oleh sebab untuk melakukan tindakan pencegahan maka pemerintah pusat melakukan memberikan transfer dana bantuan kepada setiap daerah sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Dana Perimbangan adalah bantuan berupa dana pemasukan yang dialokasikan pemerintah pusat dengan tujuan memberikan bantuan berupa dana kepada

pemerintah daerah yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan suatu daerah untuk memenuhi kebutuhannya selama pelaksanaan desentralisasi. Saat pengalokasian, Dana Perimbangan terbagi menjadi tiga jenis dana yaitu Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

DBH terdiri dari DBH pajak dan bukan pajak. Sebelum dilakukannya pengalokasian, DBH terlebih dahulu dilakukan penghitungan berdasarkan persentase yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Selain DBH, DAU termasuk dana yang bersumber dari Dana Perimbangan. Tujuan dialokasinya DAU kepada daerah adalah sebagai bentuk usaha pemerintah pusat dalam melakukan pemerataan terhadap ketimbangan fiskal yang terjadi di daerah akibat pelaksanaan desentralisasi (Yuniarti, 2018). Jika DAU dialokasikan berdasarkan kemampuan suatu daerah dalam memenuhi keuangannya, maka DAK merupakan dana yang dalam pengalokasiannya memiliki tujuan sebagai dana untuk memenuhi pengeluaran daerah yang memiliki sifat khusus dan termasuk kedalam skala prioritas nasional. Pengalokasian DAK memiliki peran penting untuk menciptakan pembangunan infrastruktur di daerah seperti sarana dan prasarana yang berkaitan langsung dengan pelayanan umum (Wandira, 2013).

Dana Perimbangan yang terdiri dari DBH, DAU, dan DAK memiliki keterkaitan cukup erat dengan bantuan dana bagi pemerintah daerah oleh pemerintah pusat dalam memenuhi Belanja Modal. Besarnya jumlah transfer yang diperoleh oleh pemerintah daerah diprediksi memiliki pengaruh terhadap Belanja Modal. Jika terjadi penurunan terhadap jumlah transfer DBH, DAU, dan DAK yang diperoleh pemerintah daerah akan berpengaruh terhadap penurunan pengeluaran

Belanja Modal, begitu pula sebaliknya jika terjadi kenaikan terhadap jumlah transfer DBH, DAU, dan DAK yang diperoleh pemerintah daerah akan berpengaruh terhadap Belanja Modal. Belanja Modal akan terwujud apabila terdapat keseriusan pemerintah daerah dalam menarik investor dengan memberikan berbagai fasilitas yang mendukung seperti pembangunan infrastruktur. Pemerintah daerah dituntut agar mampu meningkatkan ketersediaan fasilitas seperti menciptakan infrastruktur, baik dalam segi kuantitas ataupun segi kualitas melalui Belanja Modal (Haryanto, 2013).

Pada penelitian ini Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dipilih sebagai objek penelitian. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu Provinsi di Indonesia yang menjalankan kewenangan desentralisasi yang memenuhi pendapatan melalui PAD maupun bantuan Dana Perimbangan dan melakukan pengeluaran Belanja Modal. Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Provinsi yang membawahi 4 Kabupaten dan 1 Kota. Berdasarkan laporan keuangan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dari *website* resmi Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ([www.jogiaprov.go.id](http://www.jogiaprov.go.id)) menunjukkan terjadinya fluktuasi Belanja Modal meski terjadi peningkatan PAD dan Dana Perimbangan. Pada Tahun 2018, PAD berjumlah Rp 2,042 (triliun), Dana Perimbangan berjumlah Rp 2,317 (triliun), dan Belanja Modal berjumlah Rp 1,132 (triliun) serta pada tahun 2019, PAD berjumlah 2,082 (triliun), Dana Perimbangan berjumlah Rp 2,385 (triliun), dan Belanja Modal berjumlah Rp 1,035 (triliun). Berikut rincian realisasi Belanja Modal, PAD dan Dana Perimbangan yang terdapat pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019.

**Tabel I.1 Realisasi Belanja Modal Pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta**  
(Juta Rupiah)

Kab/Kota	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kab. Bantul	310.415	334.880	284.061	332.619	338.160	336.714
Kab. Gunung Kidul	127.289	238.175	234.691	396.845	304.762	493.784
Kab. Kulonprogo	146.567	226.055	259.878	258.766	340.494	421.935
Kab. Sleman	282.862	426.782	344.002	380.627	411.312	451.531
Kota Yogyakarta	193.078	256.395	259.589	294.314	325.092	327.434

Sumber: Data sekunder diolah, 2020

Berdasarkan data diatas, terlihat terjadinya fluktuasi pada realisasi Belanja Modal pada Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Kulonprogo, dan Kabupaten Sleman pada tahun 2014-2019. Kota Yogyakarta menjadi satu-satunya pemerintah daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengalami kesetabilan dalam meningkatkan Belanja Modal setiap tahunnya. Dalam pelaksanaan Belanja Modal, pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan daerah otonom mengandalkan PAD sebagai pendanaan utama sebagai bentuk kemandirian daerahnya. Berikut data realisasi PAD Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019:

**Tabel I.2 Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta**  
(Juta Rupiah)

Kab/Kota	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kab. Bantul	357.411	390.624	404.455	494.179	462.653	505.929
Kab. Gunung Kidul	159.304	196.099	206.279	271.370	226.984	254.810
Kab. Kulonprogo	158.623	170.822	180.273	249.692	211.047	237.876
Kab. Sleman	573.337	643.130	717.150	825.637	894.272	972.049
Kota Yogyakarta	470.641	510.548	540.504	657.049	667.493	689.049

Sumber: Data sekunder diolah, 2020

Berdasarkan data diatas, terlihat bahwa realisasi PAD pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019 masih mengalami fluktuasi seperti yang terjadi pada Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Kulonprogo, sedangkan Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta mampu meningkatkan PAD pada tahun 2014-2019. Terjadinya peningkatan PAD setiap tahunnya dapat berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal. Kota Yogyakarta dapat menjadi contoh bagi Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta yang masih mengalami fluktuasi pada penerimaan PAD dan pelaksanaan Belanja Modal. Terlihat dari tahun 2014-2019 penerimaan Kota Yogyakarta yang berasal dari PAD mengalami peningkatan dari tahun ke tahun dan hal ini berpengaruh terhadap pelaksanaan Belanja Modal yang juga mengalami peningkatan disetiap tahunnya. Jika dalam pelaksanaan Belanja Modal dengan sumber pendanaan PAD dirasa kurang, maka pemerintah daerah dapat mempergunakan Dana Perimbangan sebagai dana bantuan dari pemerintah pusat untuk memenuhi pelaksanaan Belanja Modal. Berikut data realisasi Dana Perimbangan Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019:

**Tabel 1.3 Realisasi Dana Perimbangan Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta**  
(Juta Rupiah)

<b>Kab/Kota</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Kab. Bantul	1.036.632	1.041.842	1.331.352	1.287.256	1.355.455	1.351.157
Kab. Gunung Kidul	923.974	978.310	1.239.625	1.250.742	1.264.791	1.323.197
Kab. Kulonprogo	708.270	729.998	957.552	942.334	973.556	1.039.945
Kab. Sleman	1.034.404	1.052.113	1.321.660	1.335.572	1.368.717	1.371.364
Kota Yogyakarta	663.712	652.748	875.430	871.360	867.706	857.308

Sumber: Data sekunder diolah, 2020

Berdasarkan data realisasi Dana Perimbangan diatas, terjadi fluktuasi yang terjadi pada Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo dan Kota Yogyakarta. Terjadinya fluktuasi ini dapat mempengaruhi pelaksanaan Belanja Modal. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menyatakan bahwa pelaksanaan pengalokasian Dana Perimbangan yang diperoleh pemerintah daerah harus memenuhi proporsi minimal 25% yang digunakan untuk memenuhi Belanja Modal. Pada tahun 2018, Kabupaten Gunung Kidul hanya mampu mencapai 24% dalam pelaksanaan Belanja Modal dari total pengalokasian Dana Perimbangan yang sebesar Rp 1,264 (triliun) dan pada tahun 2019 Kabupaten Bantul hanya mampu mencapai 20% dalam pelaksanaan Belanja Modal dari total pengalokasian Dana Perimbangan yang sebesar Rp 1,686 (triliun).

Penelitian yang dilakukan Abdullah dan Rona (2014) dan Wandira (2013) menemukan hasil bahwa PAD tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal. Namun, hasil penelitian terdahulu diatas berbanding terbalik dengan penelitian Hairiyah *et al.*, (2017), Nurdawaty *et al.*, (2017) dan Rizal dan Erpita (2019) yang menjelaskan bahwa PAD memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal.

Penelitian Lestari (2017) dan Rangkuti (2018) menemukan hasil bahwa Dana Perimbangan memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap Belanja Modal. Sedangkan hasil penelitian Badjran *et al.*, (2017) dan Sayman (2019) bertolak belakang dengan memaparkan bahwa Dana Perimbangan tidak memiliki

berpengaruh terhadap Belanja Modal. Sayman (2019) menjelaskan bahwa Dana Perimbangan tidak selalu mengakibatkan ketergantungan terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu yang hanya melakukan penelitian terhadap PAD dan Dana Perimbangan saja. Maka, berdasarkan penjelasan dan hasil penelitian terdahulu diatas, Peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian terhadap faktor-faktor yang menjadi sumber PAD dan Dana Perimbangan secara parsial dan simultan yaitu Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, Lain-lain PAD yang Sah, DBH, DAU dan DAK. Peneliti mengangkat judul penelitian "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal (Studi Kasus Pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014-2019).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Sehubungan dengan latar belakang masalah yang telah dijabarkan diatas, berikut rumusan masalah pada penelitian ini:

1. Apakah Pajak Daerah berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019?
2. Apakah Retribusi Pajak berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019?

3. Apakah Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019?
4. Apakah Lain-lain PAD yang Sah berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019?
5. Apakah DBH berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019?
6. Apakah DAU berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019?
7. Apakah DAK berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019?
8. Apakah total PAD yang terdiri atas Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan, Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah dan total Dana Perimbangan yang terdiri atas DBH, DAU, DAK berpengaruh positif secara simultan terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019?

### 1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan rumusan masalah diatas, diperlukannya batasan masalah untuk lebih fokus dalam melakukan penelitian, adapun batasan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Penelitian ini menggunakan data periode 2014-2019.
2. Ruang lingkup yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini terkait Belanja Modal dan akan dibatasi hanya pada PAD dan Dana Perimbangan.
3. Penelitian dilakukan pada 4 Kabupaten dan 1 Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta.

### 1.4 Tujuan Penelitian

Dengan rumusan masalah yang dijabarkan diatas, Berikut tujuan dalam penelitian ini:

1. Untuk membuktikan secara empiris apakah Pajak Daerah berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019.
2. Untuk membuktikan secara empiris apakah Retribusi Pajak berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019.
3. Untuk membuktikan secara empiris apakah Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah dipisahkan berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019.

4. Untuk membuktikan secara empiris apakah Lain-lain PAD yang Sah berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019.
5. Untuk membuktikan secara empiris apakah DBH berpengaruh terhadap positif pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019.
6. Untuk membuktikan secara empiris apakah DAU berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019.
7. Untuk membuktikan secara empiris apakah DAK berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019.
8. Untuk membuktikan secara empiris apakah total PAD yang terdiri atas Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan, Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah dan total Dana Perimbangan yang terdiri atas DBH, DAU, DAK berpengaruh positif secara simultan terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014-2019.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak, sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Peneliti dapat meningkatkan keilmuan berkaitan akuntansi sektor pemerintahan.

2. Bagi Pemerintah Daerah

- a. Pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat mengukur sejauh mana pengaruh pengalokasian anggaran Belanja Modal terhadap PAD dan Dana Perimbangan dan dapat dijadikan sebagai masukan dalam melaksanakan kebijakan pembangunan daerah pada masa mendatang.
- b. Sebagai masukan dalam melaksanakan kebijakan untuk periode yselanjutnya.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

- a. Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat menambah *literature* bagi peneliti di masa mendatang.
- b. Hasil dari penelitian ini dapat dipergunakan sebagai bahan pembandingan dengan penelitian-penelitian di masa mendatang.

4. Bagi Akademika

- a. Akademika menjalin hubungan baik dengan pihak pemerintah Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta.
- b. Dapat menjadi masukan dalam rangka penyesuaian keilmuan yang dipelajari di dunia pendidikan dengan keilmuan yang diperlukan dalam dunia kerja.
- c. Terlaksananya Tri Dharma Perguruan Tinggi, yaitu Pendidikan, Pengajaran, dan Pengabdian Masyarakat.

## **1.6 Sistematika Pembahasan**

Dalam menyusun penelitian ini, berikut kerangka pembahasan yang disusun peneliti.

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab I menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

### **BAB II LANDASAN TEORI**

Bab II menjelaskan tentang landasan teori dan pengertian variabel yang dipakai dalam menyusun penelitian.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab III menjelaskan tentang metode penelitian, rancangan penelitian, definisi operasional, waktu dan tempat, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, jenis data, sumber data, dan teknik analisis data.

### **BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Bab IV menjelaskan tentang gambaran umum objek penelitian, deskripsi variable penelitian, pengujian validitas dan reliabilitas, hasil penelitian, dan pembahasan.

### **BAB V SIMPULAN DAN SARAN**

Bab V menjelaskan tentang kesimpulan, saran-saran, daftar pustaka dan lampiran.