

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Sejak terjadinya reformasi pada tahun 1998, kondisi pemerintahan cenderung dinamis. Bermunculan terobosan baru dalam pola pemerintahan yang berlaku di Indonesia. Termasuk berkaitan dengan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pola hubungan yang cenderung sentralisasi ini berubah menjadi pola desentralisasi yang memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengatur pemerintahan daerahnya.

Kebijakan desentralisasi yang selanjutnya lebih dikenal dengan kebijakan otonomi daerah ini lahir karena melihat perkembangan kondisi didalam negeri yang menunjukkan keinginan dari rakyat akan keterbukaan informasi publik dan kemandirian daerah dalam melaksanakan roda pemerintahan. Selain itu, kondisi dunia secara global mengindikasikan semakin kuatnya arus globalisasi yang tentunya menuntut adanya daya saing yang kuat antara tiap Negara. Upaya penguatan daya saing negara secara umum dapat dicapai bila pemerintah daerah memiliki kemampuan yang baik dalam mengembangkan potensi yang ada di daerahnya sehingga dapat digunakan untuk peningkatan kualitas pembangunan daerah. Maka dari tujuan program otonomi daerah sendiri adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antara daerah, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, setiap daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit mungkin adanya campur tangan dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga menegaskan daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber dana ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan dan kemampuan daerah.

Dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik, pemerintah daerah mempunyai upaya yaitu salah satunya dengan adanya pergeseran komposisi belanja. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD dialokasikan oleh pemerintah daerah untuk menambah aset tetap.

Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Pemanfaatan belanja hendaknya

dialokasikan untuk kegiatan yang lebih produktif misalnya untuk aktivitas pembangunan.

Kenyataan yang terjadi dalam pemerintah daerah saat ini adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi tidak selalu diikuti dengan peningkatan belanja modal, hal tersebut dapat dilihat dari kecilnya jumlah belanja modal yang dianggarkan dengan total anggaran belanja daerah. Peningkatan alokasi belanja modal dalam bentuk aset tetap seperti infrastruktur, peralatan dan infrastruktur sangat penting untuk meningkatkan produktivitas perekonomian karena semakin tinggi belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian. Agar pemerintah daerah mampu menyediakan pelayanan publik yang memadai, disinilah diperlukan alokasi belanja modal yang lebih tinggi.

Kebijakan belanja modal daerah dilakukan dengan pengaturan pola pembelanjaan yang profesional, efisien dan optimalisasi atas berbagai kebutuhan aktual pembangunan dan kebijakan efektif menuju pencapaian sasaran pembangunan yang dirincikan sinergi pembangunan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten. Dengan berpedoman pada prinsip-prinsip penganggaran, belanja modal disusun dengan pendekatan anggaran kinerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan dengan memperhatikan prestasi kerja. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran serta menjamin efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran ke dalam program/kegiatan. Pengeluaran belanja modal yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan, sehingga diharapkan terjadi peningkatan

akuntabilitas perencanaan anggaran, memperjelas efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran.

Belanja modal digunakan untuk meningkatkan pembangunan daerah, karena merupakan salah satu faktor pendukung kesejahteraan daerah adalah dengan tersedianya infrastruktur yang memadai. Namun faktanya pemerintah daerah lebih banyak mengalokasikan belanjanya pada sektor-sektor yang kurang diperlukan dan lebih banyak digunakan untuk belanja rutin, sebab 100% belanja rata-rata hanya 20% yang digunakan untuk belanja modal dalam rangka pengadaan aset untuk investasi untuk meningkatkan pelayanan publik.

Pemerintah daerah belum dapat mengalokasikan APBDnya untuk belanja modal melainkan habis digunakan untuk belanja pegawai dan belanja rutin. Hal ini terjadi karena dalam proses penyusunan anggaran terkadang alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan permasalahan di masyarakat. Pada prakteknya daerah seringkali menganggarkan sesuatu yang sebenarnya tidak dibutuhkan oleh masyarakat, sedangkan yang dibutuhkan masyarakat tidak ditangani. Penentuan besaran belanja modal yang dianggarkan kurang sesuai dengan prinsip efisiensi dan efektifitas anggaran yang mengarahkan bahwa penyediaan anggaran dan penghematan sesuai dengan skala prioritas.

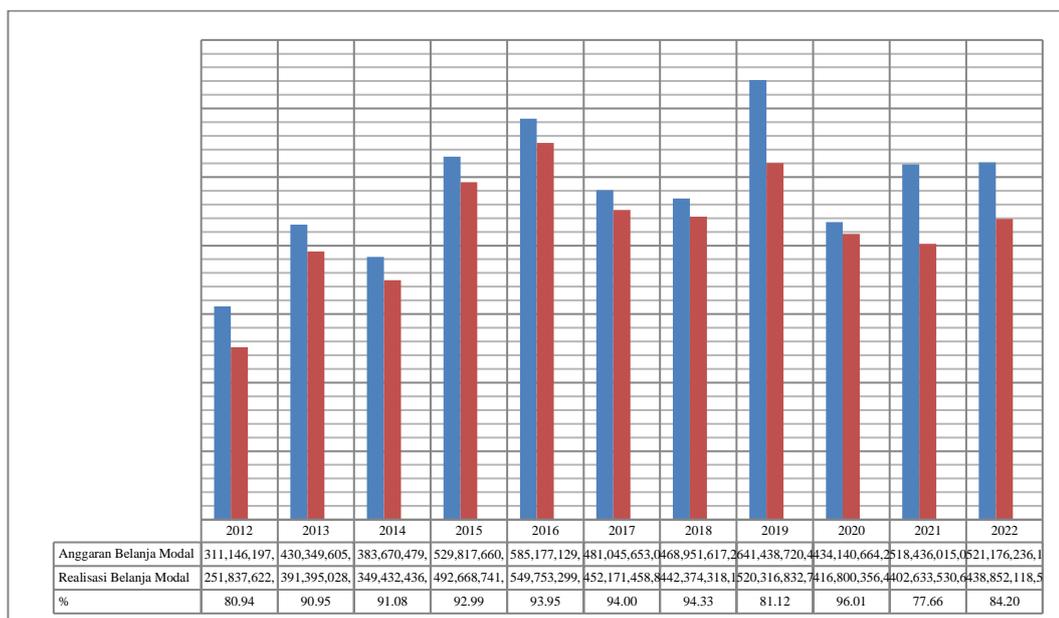
Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu faktor yang sangat mempengaruhi alokasi belanja modal. Peningkatan PAD diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin membaik. Pemerintah daerah yang berhasil

menjalankan pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat tidak terlepas dari pengelolaan APBD secara efektif dan efisien (Wandira, 2012).

Selanjutnya menurut Lubis & Hafni (2017) bahwa: “Pendapatan daerah merupakan sarana pemerintah daerah untuk melaksanakan tujuan maksimalisasi kemakmuran rakyat”. Sumber pendapatan daerah dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu pendapatan daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerahnya dan pendapatan daerah yang bersumber bukan dari pendapatan asli daerahnya yaitu pendapatan transfer. Pendapatan transfer seperti dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dan dana bagi hasil difungsikan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintah antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintah antar daerah. Pendapatan transfer memiliki hubungan terhadap belanja modal dan memberikan pengaruh yang panjang serta jika adanya pengurangan akan menyebabkan penurunan belanja modal (Lubis & Hafni, 2017).

Selanjutnya dalam pembelanjaan daerah tidak lepas dari sumber penerimaan, baik berupa dana perimbangan, pinjaman daerah, maupun pendapatan asli daerah. Pendapatan Asli Daerah terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah untuk dipisahkan dan lain-lain pendapatan yang sah (Kawedar, 2008). Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang di peroleh daerah dari sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Ramanda, 2010).

Belanja modal merupakan pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset 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.



Sumber: Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Ciamis, 2023
(Diolah kembali)

Gambar 1.1 Anggaran dan Realisasi Belanja Modal Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2012-2022

Berdasarkan grafik 1.1 dapat diketahui bahwa belanja modal pemerintah daerah Kabupaten Ciamis yang telah dianggarkan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan sehingga realisasi belanja modal tidak sesuai target akibatnya efektifitas belanja modal yang mengarah pada penyediaan anggaran dan ketepatan sasaran sesuai dengan skala prioritas belum tercapai secara optimal. Belanja modal yang telah dialokasikan belum dapat dioptimalkan penggunaannya untuk

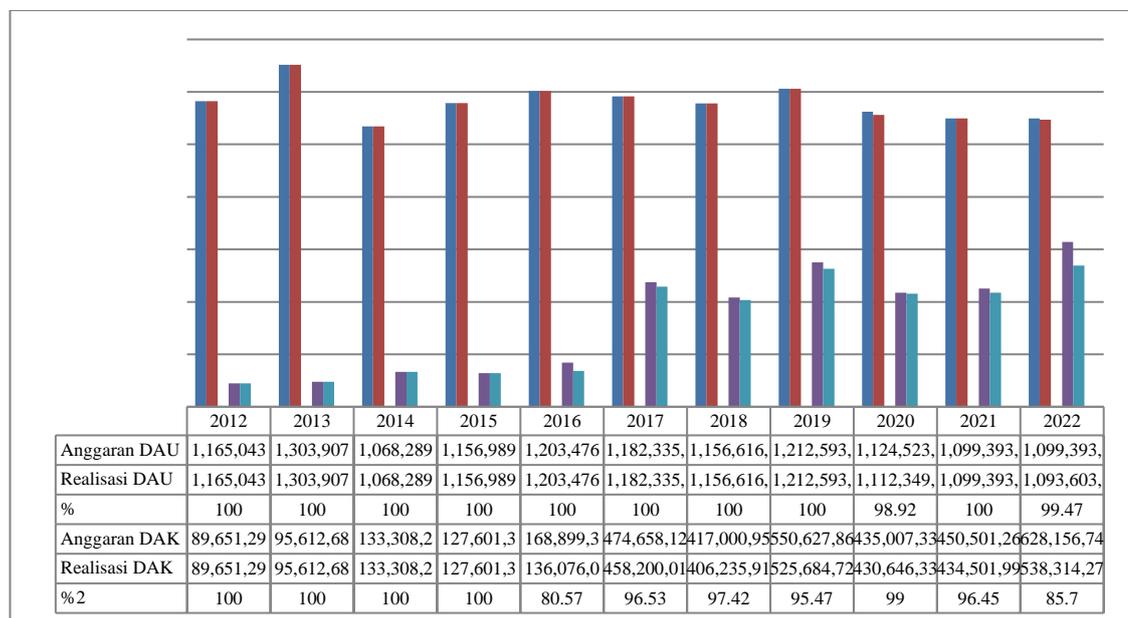
mendanai kegiatan strategis seperti dalam rangka peningkatan daya beli masyarakat, anggaran belanja kurang diarahkan pada revitalisasi sektor pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan dan kehutanan, penguatan struktur ekonomi pedesaan, pemberdayaan koperasi dan UMKM, serta dukungan infrastruktur pedesaan sehingga. Dalam pengembangan aktifitas ekonomi, pemeliharaan dan pembangunan infrastruktur kurang diarahkan pada wilayah serta produksi di pedesaan, aksesibilitas sumber air baku dan listrik. Serta pemerintah daerah kurang mengarahkan anggaran pada kegiatan-kegiatan pengurangan pencemaran lingkungan, pencapaian target kawasan lindung, mitigasi bencana, pengendalian alih fungsi lahan dan pengendalian eksploitasi yang berlebihan terhadap sumber daya alam.

Sumber-sumber penerimaan pemerintah daerah belum dimanfaatkan seoptimal mungkin seperti kurangnya penyusunan prioritas kegiatan dan pengalokasian anggaran yang efektif dan efisien sehingga terjadi inefisiensi dan inefektivitas pengalokasian anggaran. Prinsip pelaksanaan anggaran kurang mengacu pada prioritas utama pembangunan daerah dan serta prinsip efisiensi dan efektifitas anggaran yang mengarahkan bahwa penyediaan anggaran dan penghematan sesuai dengan skala prioritas.

Dalam penganggaran belanja modal, pemerintah daerah juga kurang memperhatikan perencanaan keuangan jangka panjang terutama untuk pemeliharaan aset tetap yang dihasilkan dari belanja modal tersebut. Komitmen pemerintah kurang memastikan aset yang dimiliki pemerintah digunakan sesuai tujuan dengan kondisi layak dan siap pakai sangat menentukan kualitas

pembangunan dan pelayanan publik. Kegagalan pemerintah dalam menyediakan dana pemeliharaan aset tetap yang memadai menimbulkan risiko inefisiensi dan ketidakefektifan penggunaan aset pemerintah.

Selanjutnya data mengenai dana alokasi umum dan dana alokasi khusus pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Ciamis periode tahun 2012-2022 dapat dilihat pada grafik 1.2 sebagai berikut:



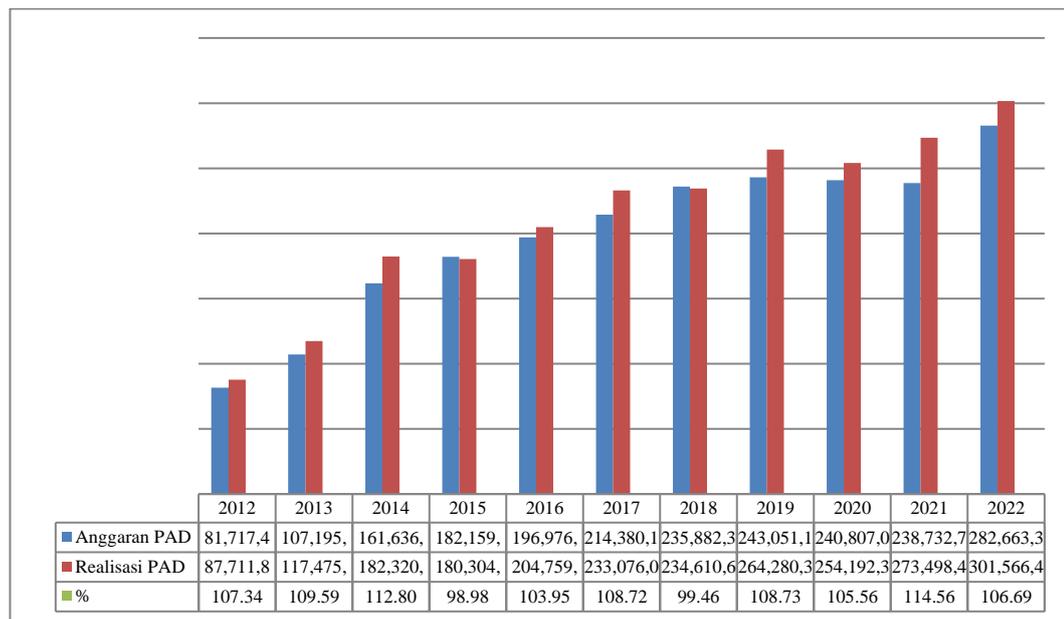
Sumber: Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Ciamis, 2023
(Diolah kembali)

Gambar 1.2 Anggaran dan Realisasi Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2012-2022

Berdasarkan grafik 1.2 diketahui bahwa proporsi Dana Alokasi Umum terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk dana alokasi khusus dan pendapatan asli daerah. Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan Pemerintah daerah terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat. Namun dalam jangka panjang,

ketergantungan semacam ini harus menjadi semakin kecil. Berbagai investasi yang dilakukan pemerintah daerah diharapkan memberikan hal positif yang tercermin dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Selanjutnya data mengenai pendapatan asli daerah Kabupaten Ciamis periode tahun 2012-2022 dapat dilihat pada grafik 1.3 sebagai berikut:



Sumber: Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Ciamis, 2023
(Diolah kembali)

Gambar 1.3 Anggaran dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2017-2022

Berdasarkan grafik 1.3 dapat diketahui bahwa pendapatan asli daerah untuk tahun anggaran 2012 sampai dengan tahun anggaran 2022 cenderung mengalami peningkatan, tetapi untuk tahun anggaran 2018 PAD mengalami penurunan dengan realisasi sebesar Rp. 234.610.670.215,00 dengan persentase pencapaian sebesar 99,46% atau tidak mencapai target. Hal ini diakibatkan oleh masih belum optimalnya kinerja pemerintah daerah dalam mengelola sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD), selain itu penurunan yang terjadi

disebabkan oleh pendapatan atau aset pendapatan asli daerah dari sektor pajak yang targetnya tidak tercapai serta pengelolaan hasil retribusi daerah dan perusahaan milik daerah masih belum optimal sehingga mengakibatkan penurunan. Mengingat pajak daerah cukup beragam, namun ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan, serta adanya kemampuan menghimpun dana yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah lainnya, yang disebabkan karena perbedaan dalam *resources endowment*, tingkat pembangunan, dan derajat urbanisasi. Masalah lainnya adalah terlalu banyaknya jenis pajak daerah dan sering tumpang tindih satu dengan yang lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja pemerintah Kabupaten Ciamis belum maksimal, oleh karena itu pemerintah Kabupaten Ciamis harus lebih meningkatkan kinerjanya dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Hasil penelitian M. Firza Alpi (2022) yang menguji pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK) terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara dengan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus berpengaruh secara bersama-sama terhadap belanja modal.

Berdasarkan fenomena dan *gap reasearch* di atas terdapat adanya penelitian yang tidak konsisten sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal (Suatu Studi pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Ciamis Periode Tahun 2012 – 2022).**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas maka dapat diidentifikasi masalah pokok yang akan diteliti yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan pendapatan asli daerah secara parsial terhadap belanja modal pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Ciamis?
2. Bagaimana pengaruh dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan pendapatan asli daerah secara bersama-sama terhadap belanja modal pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Ciamis?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Pengaruh dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan pendapatan asli daerah secara parsial terhadap belanja modal pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Ciamis.
2. Pengaruh dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan pendapatan asli daerah secara bersama-sama terhadap belanja modal pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Ciamis.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1.4.1 Kegunaan Pengembangan Ilmu

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan bagi kalangan akademisi untuk memberikan kontribusi terhadap perkembangan Ilmu

ekonomi pembangunan dan pengembangan model yang lebih kompleks dari penelitian terdahulu, tentunya dalam menjelaskan pengaruh dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan pendapatan asli daerah terhadap belanja modal.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Badan Pengelola Keuangan Daerah

Dapat dijadikan sumbangsih pemikiran bagi Kabupaten Ciamis melalui Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) untuk bisa mengoptimalkan otonomi daerah, juga dapat dijadikan alat kontrol pelaksanaan otonomi daerah.

2. Bagi Pihak Lain

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

3. Bagi Penulis

Merupakan latihan teknis bagi penulis untuk menerapkan teori yang diperoleh selama perkuliahan dan serta menambah wawasan dan informasi keuangan daerah yang lebih luas khususnya mengenai dana alokasi umum, dana alokasi khusus, pendapatan asli daerah dan pengalokasian belanja modal.

1.5 Lokasi dan Jadwal Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data informasi yang berkenaan dengan masalah yang diteliti, peneliti mendapatkan data secara sekunder dan melakukan penelitian di Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Ciamis, serta beberapa sumber jurnal-jurnal yang relevan dan terpercaya dari media *online*.

1.5.2 Jadwal Penelitian

Penelitian ini berlangsung mulai bulan Januari sampai dengan bulan Mei 2023, dimulai dengan pengajuan judul pada Prodi Ekonomi Pembangunan.

Tabel 1.1 Matriks Jadwal Penelitian

No	Keterangan	Tahun 2023																																			
		Januari				Februari				Maret				April				Mei				Juni				Juli				Agustus				September			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Pengajuan judul			■																																	
2	Pengumpulan data				■	■	■	■	■																												
3	Penyusunan proposal skripsi dan bimbingan penelitian					■	■	■	■	■	■	■	■																								
4	Seminar proposal skripsi												■																								
5	Revisi proposal skripsi													■	■	■	■	■	■	■	■																
6	Penyusunan skripsi dan bimbingan																					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
7	Siding skripsi dan komprehensif																																				
8	Revisi skripsi																																				