

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Sejak diperkenalkannya kebijakan otonomi Daerah hingga membuktikan keseriusan terhadap pemerintahan daerah yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang terbaru. Dengan adanya otonomi daerah dan desentralisasi di yakini bahwa pemerintah Daerah mampu menciptakan kemandirian Daerah nya masing-masing untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efektif dan efisien serta mampu mendorong peran masyarakatnya untuk terlibat langsung dalam proses pembangunan, peningkatan kesejahteraan, pemerataan dan keadilan yang sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia.

Pengelolaan keuangan Daerah dalam pelaksanaannya dilakukan oleh SKPD pemerintahan Daerah . SKPD yang melaksanakan pengelolaan keuangan Daerah di Kabupaten Sumedang adalah Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Sumedang yang merupakan SKPD dan juga sebagai Bendahara Umum Daerah (BUD).

Berdasarkan undang- undang nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat. Selain itu daerah diberikan kewajiban untuk mengelola keuangan baik dari pendapatan asli daerahnya maupun dari transfer

pusat yang mana ditujukan untuk membiayai kebutuhan daerah guna mencapai kesejahteraan. Untuk mempermudah dan memperjelas pengelolaan keuangan ini daerah biasanya menyusun anggaran pendapatan dan Belanja Modal (APBD) yang mana pedoman penyusunan APBD ini diatur sebagaimana PERMENDAGRI no 31 tahun 2016.

Di Kabupaten sumedang pengelolaan keuangan diatur dalam peraturan Bupati Nomor 48 Tahun 2014 tentang pedoman teknis rencana kerja anggaran satuan kerja perangkat daerah, di dalamnya terdapat seluruh kerangka kerja yang menyangkut rencana serta pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Sumedang.

Keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah jelas sangat berkaitan, pemerintah daerah biasanya diberikan bantuan oleh pemerintah pusat dengan bentuk dana perimbangan, dimana dana perimbangan ini ditujukan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan daerah dalam kerangka desentralisasi. Diharapkan daerah dapat mengurus dan mengatur potensi daerahnya dengan maksimal, sehingga pemerintah daerah dapat membantu keuangan pusat dengan sebaliknya. Perimbangan antara keuangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah diatur dalam undang undang nomor 48 tahun 2016 dan undang-undang nomor 33 tahun 2004.

Dalam beberapa tahun terakhir terdapat permasalahan pengadaan aset tetap berupa tanah, gedung dan bangunan serta fasilitas umum, dan jalan jaringan serta irigasi yang bersumber dari anggaran belanja modal yang berdampak pada infrastruktur daerah yang bersumber dari belanja modal. Di Kabupaten Sumedang seperti pengadaan aset tetap berupa gedung dan bangunan serta fasilitas umum

taman telur, pasar induk kabupaten sumedang yang masih terbengkalai dan belum terselesaikan. Kemudian pengadaan aset tetap berupa tanah yang mana digunakan untuk pembangunan infrastruktur masih saja belum terselesaikan proses pembebasan biayanya, serta pengadaan aset tetap berupa jalan raya yang sudah rusak masih saja belum diperbaiki. Sementara jika dilihat dari anggaran belanja modal, seharusnya bisa menjadi pendorong serta mengatasi permasalahan tersebut melihat anggaran belanja modal yang masih saja ada dana yang tidak terserap.

Indikator suatu keberhasilan pembangunan infrastruktur dalam suatu daerah dapat dilihat dari jumlah APBD daerah itu sendiri. Hal tersebut dapat dilihat dari Belanja Modal khususnya pada Belanja Modal dalam APBD daerah tersebut. Hal tersebut tercermin dimana pemerintah Kabupaten Sumedang melakukan pengeluaran yang berupa Belanja Modal yaitu belanja modal yang mana ditujukan dalam upaya memberikan pelayanan publik. Berdasarkan penelitian awal, yang dilakukan oleh peneliti di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sumedang pada tanggal 30 oktober-30 November 2017, peneliti menemukan beberapa permasalahan yang berkaitan dengan Belanja Modal kabupaten Sumedang khususnya pada belanja modal. Untuk belanja modal setiap tahunnya memiliki realisasi yang fluktuatif menurun dan meningkat serta tidak mencapai target yang ditentukan untuk pencapaian setiap tahunnya. Hal ini sesuai dengan data yang diperoleh dari BPKAD mengenai target dan realisasi belanja modal di Kabupaten Sumedang pada tahun 2007 sampai 2016.

**Tabel 1.1**  
**Target dan Realisasi Belanja Modal di Kabupaten Sumedang**  
**Pada Tahun 2007 – 2016**

Tahun	Anggaran	Realisasi	Target (%)	Minimal (%)	Maksimal (%)	Selisih	keterangan
2007	106.332.502.182,90	99.994.029.492,00	94,04	95%	100%	(6.338.472.690)	Tidak tercapai
2008	104.144.264.137,00	98.364.490.647,00	94,45	95%	100%	(5.779.773.490)	Tidak tercapai
2009	100.009.423.368,73	96.777.123.501,00	96,77	95%	100%	(3.232.299.867)	Tercapai
2010	108.297.835.104,00	102.602.892.282,00	94,74	95%	100%	(5.694.942.822)	Tidak tercapai
2011	191.837.425.334,80	154.987.044.351,00	80,79	95%	100%	(36.850.380.983)	Tidak tercapai
2012	223.259.003.583,00	204.371.006.983,00	91,54	95%	100%	(18.887.996.600)	Tidak tercapai
2013	275.089.931.478,00	253.554.444.160,00	92,17	95%	100%	(21.535.487.318)	Tidak tercapai
2014	439.429.781.054,60	385.030.215.241,00	87,62	95%	100%	(54.399.565.813)	Tidak tercapai
2015	599.519.316.246,00	557.223.725.256,00	92,95	95%	100%	(42.295.590.990)	Tidak tercapai
2016	501.479.876.716,00	465.361.607.902,00	92,8	95%	100%	(36.118.268.814)	Tidak tercapai

Sumber : *Ringkasan Laporan Realisasi APBD Tahun 2007-2016 Pemerintah Kabupaten Sumedang (Diolah)*

Berdasarkan tabel 1.1 hasil penelitian awal Badan Pengelolaan keuangan dan aset daerah Kabupaten Sumedang Bapak Uus Sundawan,SE,.M.M. dan Bidang Perimbangan Ibu Noor.,S.E Target dan realisasi belanja modal di Kabupaten Sumedang pada tahun 2007 - 2016 diketahui pencapaian anggaran target pada tahun 2009 saja. Dapat di simpulkan bahwa jumlah anggaran belanja modal kabupaten sumedang yang telah dianggarkan tidak terserap secara optimal. Diketahui rata-rata anggaran dana belanja modal kabupaten Sumedang dari tahun ke tahun selama 10 tahun terakhir mengalami fluktuatif meningkan dan menurun jumlah anggaran yang cukup signifikan, akan tetapi fluktuatif meningkat dan menurun tersebut tidak diimbangi dengan peningkatan kemampuan penyerapan anggaran yang lebih baik dari tahun ke tahunnya.

Kurangnya perencanaan yang baik serta penjadwalan pengeluaran serta jadwal pemakaian anggaran yang baik menjadi salah satu faktor permasalahan terkait dengan belanja modal. Kemudian rendahnya kapabilitas program kerja SKPD Kabupaten Sumedang pun salah satu masalah yang terkait dengan belanja modal.

Lambatnya penyerapan anggaran atau tidak terserapnya anggaran secara optimal jelas sangat merugikan, karena anggaran merupakan salah satu faktor keberhasilan dari pembangunan daerah dan pertumbuhan ekonomi. Indikator dari tercapainya suatu pembangunan di daerah dapat dilihat dari jumlah anggaran serta realisasinya pada belanja modal, karena belanja modal merupakan salah satu Belanja Modal yang mana ditujukan untuk pengadaan aset tetap yang dapat dipakai selama lebih dari satu tahun periode atau lebih, seperti pengadaan tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi, dan jaringan serta aset tetap lainnya. Seharusnya dana belanja modal dapat mendorong serta mengatasi permasalahan yang menyangkut pengadaan aset tetap yang mana dapat dilihat dari jumlah anggaran serta realisasinya untuk pembangunan infrastruktur tersebut.

Pemerintah mengeluarkan dana bantuan kepada daerah yang berupa dana perimbangan yang mana dana tersebut meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus, yang ditujukan untuk mendanai kebutuhan daerah dalam kerangka asas desentralisasi. Dana Perimbangan atau dana transfer pusat ke daerah itu memiliki fungsi dan tujuan yang salah satunya pembangunan infrastruktur yang berdampak pada pembangunan pemerintah serta pertumbuhan ekonomi masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan pelayanan publik.

Dapat dilihat pada tabel 1.2 mengenai Target dan Realisasi Dana Perimbangan di Kabupaten Sumedang selama tahun 2007-2016 adalah sebagai berikut :

**Tabel 1.2**  
**Target dan Realisasi Dana Perimbangan di Kabupaten Sumedang**  
**Pada Tahun 2007 – 2016**

Tahun	Anggaran	Realisasi	Target	Minimal (%)	Maksimal (%)	Selisih	keterangan
2007	640.649.767.848,80	641.760.956.303,00	100,17	97%	100%	1.111.188.454.20	Tercapai
2008	705.294.752.080,90	703.854.176.364,00	99,8	97%	100%	1.440.575.716.90	Tercapai
2009	723.597.060.576,85	736.447.411.403,00	101,78	97%	100%	12.850.350.826.15	Tercapai
2010	808.302.239.978,06	816.535.938.682,00	101,02	97%	100%	8.233.698.703.94	Tercapai
2011	953.583.162.485,63	974.499.179.692,00	102,19	97%	100%	20.916.017.206.17	Tercapai
2012	1.225.044.738.566,00	1.239.295.317.936,00	101,16	97%	100%	14.250.579.370.00	Tercapai
2013	1.415.438.067.582,40	1.423.049.021.101,00	100,54	97%	100%	7.610.953.518.60	Tercapai
2014	1.534.742.814.840,00	1.543.460.191.373,00	100,57	97%	100%	8.717.376.533.00	Tercapai
2015	1.312.916.320.326,00	1.269.358.454.244,00	96,68	97%	100%	(43557866082.00)	Tidak Tercapai
2016	1.668.033.854.411,00	1.611.298.154.638,00	96,6	97%	100%	(56.735.699.773.00)	Tidak Tercapai

*Sumber: Ringkasan Laporan Realisasi APBD Kabupaten Sumedang Tahun 2007-2016 (diolah)*

Berdasarkan tabel 1.2 Berdasarkan hasil dari penelitian awal kepala Badan Pengelolaan keuangan dan aset daerah Kabupaten Sumedang Bapak Uus Sundawan,SE.,M.M. dan Bidang Perimbangan Ibu Noor.,S.E Target dan realisasi dana perimbangan di kabupaten Sumedang pada tahun 2007-2016, tingginya proporsi dana perimbangan dibandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menggambarkan bahwa penerimaan Daerah sangat bergantung pada bantuan keuangan (transfer) pemerintah pusat. Fakta ini tidak mencerminkan timbulnya kemandirian sebagaimana tujuan dilaksanakannya otonomi Daerah , Namun demikian dalam jangka panjang ketergantungan semacam ini harus semakin kecil.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, peneliti menarik kesimpulan dalam penelitian ini dengan judul **“Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Belanja Modal di Kabupaten Sumedang Pada Tahun 2007-2016 ”**.

### **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan perjabaran latar belakang diatas dapat diidentifikasi beberapa masalah yang menjadikan peneliti menarik penelitian ini diantaranya :

1. Anggaran belanja modal Kabupaten sumedang pada tahun 2007-2016 tidak terserap secara optimal, realisasi dan target pencapaian anggaran belanja modal tidak sesuai dengan pagu anggaran yang telah ditentukan sebelumnya.
2. Kurangnya perencanaan anggran belanja modal yang baik serta lemahnya rencana pengeluaran yang terjadwalkan dengan baik menjadi faktor permasalahan utama anggaran belanja modal tidak terserap secara optimal
3. Rendahnya kapabilitas program kerja mengenai pengadaan aset tetap yang bersumber dari anggaran belanja modal
4. Anggaran belanja modal rata rata mengalami peningkatan akan tetapi tidak diimbangi dengan penyerapan anggaran yang baik seperti kondisi objektif dilapangan yang masih terdapat permasalahan terkait pengadaan aset tetap yang bersumber dari anggaran belanja modal.
5. Lambatnya penyerapan anggaran atau tidak terserapnya anggaran secara optimal jelas sangat merugikan, karena anggaran merupakan salah satu faktor penunjang dari pembangunan daerah dan pertumbuhan ekonomi.

6. Jumlah dana perimbangan yang dialokasikan di Kabupaten Sumedang terus mengalami peningkatan akan tetapi tidak diimbangi dengan belanja modal yang mengalami fluktuatif naik turun serta penyerapan anggaran yang masih besar.
7. Pendanaan Belanja Modal termasuk pada belanja modal didominasi oleh transfer dari pemerintah pusat yaitu berasal dari dana perimbangan karena jumlah transfer pusat lebih besar di bandingkan dengan jumlah PAD Kabupaten Sumedang tersendiri.
8. Tingginya jumlah dana perimbangan menunjukkan bahwa pemerintah Daerah kurang optimal dalam menggali potensi dan kekayaan Daerah nya karena masih bergantung pada transfer pemerintah pusat.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka yang menjadi pokok permasalahan adalah :

1. Seberapa besar pengaruh pendapatan dana bagi hasil terhadap belanja Modal di Kabupaten Sumedang pada tahun 2007-2016.
2. Seberapa besar pengaruh pendapatan dana alokasi umum terhadap belanja Modal di Kabupaten Sumedang pada tahun 2007-2016.
3. Seberapa besar pengaruh pendapatan dana alokasi khusus terhadap belanja Modal di Kabupaten Sumedang pada tahun 2007-2016.



4. Seberapa besar pengaruh pendapatan dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan alokasi khusus dalam dana perimbangan terhadap belanja Modal di Kabupaten Sumedang pada tahun 2007-2016.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui besarnya pengaruh pendapatan dana bagi hasil terhadap belanja modal di Kabupaten Sumedang pada tahun 2007-2016.
2. Untuk mengetahui besarnya pengaruh pendapatan dana alokasi umum terhadap belanja modal di Kabupaten Sumedang pada tahun 2007-2016.
3. Untuk mengetahui besarnya pengaruh pendapatan dana alokasi khusus terhadap belanja modal di Kabupaten Sumedang pada tahun 2007-2016.
4. Untuk mengetahui besarnya pengaruh pendapatan dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus dalam dana perimbangan terhadap belanja modal di Kabupaten Sumedang pada tahun 2007-2016.

#### **1.5 Manfaat dan Kegunaan Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini peneliti mengharapkan beberapa manfaat bagi pihak-pihak yang terkait, diantaranya :

##### **1. Teoritis**

- a. Sebagai bahan informasi tentang data empiris yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan bagi peneliti selanjutnya dan menambah khasanah keilmuan khususnya Administrasi Publik.
- b. Sebagai khasanah pengembangan intelektual penulis di bidang keilmuan keuangan sektor publik terlebih sebagai pengetahuan mengenai apa saja yang menjadi hak dan kewenangan pemerintah Daerah dalam upaya untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi kemajuan Daerah.

## **2. Praktis**

- a. Untuk menambah wawasan, dan pengetahuan penulis dalam bidang Administrasi Publik secara teoritis maupun praktis, serta sebagai bahan untuk menerapkan dan membandingkan pengetahuan yang diperoleh penulis antara teori dengan kenyataan di lapangan.
- b. Sebagai bahan masukan dalam mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan Belanja Modal khususnya belanja modal, agar realisasi dalam penerimaan belanja modal dapat terealisasi dengan baik.
- c. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan untuk penelitian selanjutnya dengan bidang yang sama secara lebih mendalam.

### **1.6 Kerangka Pemikiran**

Pengelolaan keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan

pengawasan keuangan Daerah (Baldrick, 2015 : 11). Pemberian otonomi yang luas kepada pemerintah Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Belanja Modal adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum Daerah yang mengurangi saldo anggaran lebih dalam satu periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayaran kembali oleh pemerintah Daerah. Belanja Modal terdiri dari :

1. Belanja langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung meliputi belanja pegawai, belanja modal, dan belanja barang dan jasa.
2. Belanja tidak langsung adalah belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung meliputi belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga (Baldrick, 2015 : 31).

Belanja modal merupakan bagian dari Belanja Modal secara langsung. Belanja modal merupakan pengeluaran untuk pengadaan aset tetap. Dalam akuntansi berbasis akrual, pengeluaran untuk memperoleh aset tetap dikategorikan sebagai aset tetap. Karena itu tidak ada istilah “beban modal” sebagai pendanaan dari belanja modal. Belanja modal dapat dikategorikan menjadi :

1. Belanja Modal Tanah
2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin

3. Belanja modal gedung dan bangunan
4. Belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan dan
5. Belanja modal aset tetap lainnya. (Baldrick, 2015: 168)

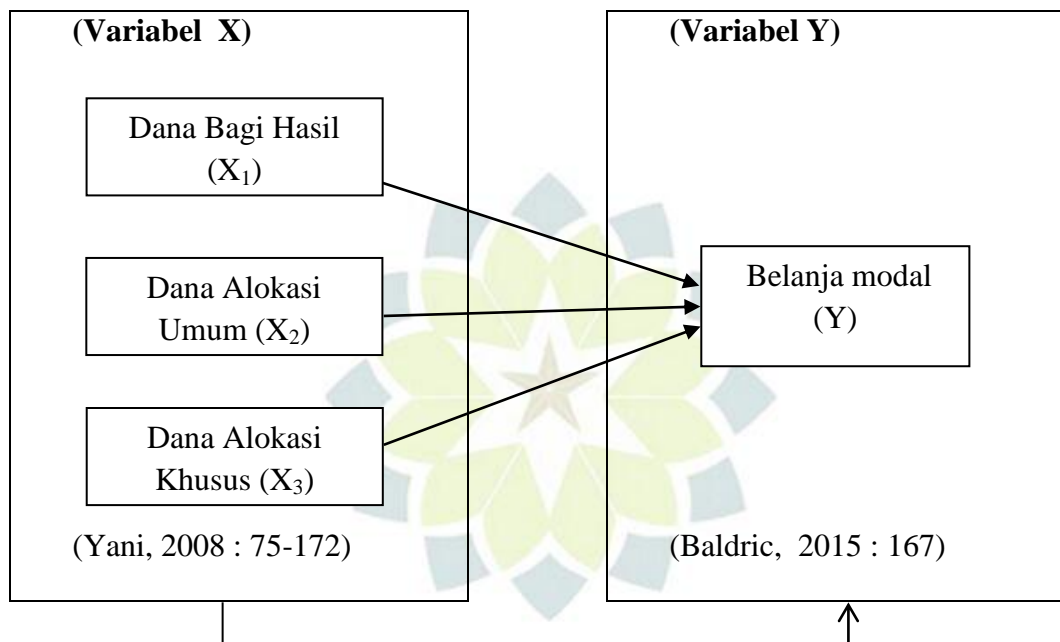
Keberhasilan pemerintah Daerah dalam meningkatkan pendapatannya akan berimplikasi pada peningkatan kemampuan Daerah dalam membiayai kebutuhan Belanja Modal . Selain pendapatan asli Daerah, komponen pendapatan Daerah yang menjadi sumber pembiayaan pembangunan Daerah adalah transfer dari pemerintah pusat dalam bentuk dana perimbangan.

Dana Perimbangan adalah dana bersumber dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan meliputi Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) (Baldrick, 2015 : 31).

1. Dana Bagi Hasil (DBH) adalah bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam. Dana bagi hasil merupakan alokasi yang pada dasarnya memperhatikan potensi Daerah penghasil (Yani, 2008: 76-139).
2. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Yani, 2008 : 142).
3. Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan-

kebutuhan tertentu. Dana aloksi khusus bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus Daerah (Yani, 2008 : 165).

Berdasarkan uraian diatas, maka yang akan menjadi model penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



**Gambar 1.1**

**Kerangka Pemikiran**

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG

**1.7 Hipotesis**

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dirumuskan diatas, maka penulis merumuskan hipotesis sebagai berikut :

1. H<sub>0</sub>: Dana bagi hasil tidak berpengaruh terhadap belanja Modal di Kabupaten Sumedang
- Ha : Dana bagi hasil berpengaruh terhadap belanja modal di Kabupaten Sumedang.

2.  $H_0$  : Dana alokasi umum tidak pengaruh terhadap belanja modal di Kabupaten Sumedang

$H_a$  : Dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja modal di Kabupaten Sumedang.

3.  $H_0$  : Dana alokasi khusus tidak berpengaruh terhadap belanja modal di Kabupaten Sumedang.

$H_a$  : Dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja modal di Kabupaten Sumedang.

4.  $H_0$  : Dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus dalam dana perimbangan tidak berpengaruh terhadap belanja modal di Kabupaten Sumedang.

$H_a$  : ana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus dalam dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja modal di Kabupaten Sumedang.



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG