

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah.

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antara Provinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintahan Daerah. Dalam rangka menyelenggarakan otonomi

daerah kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan daerah.¹

Otonomi daerah yang sedang dan terus bergulir sebagai bagian dari adanya reformasi atas kehidupan bangsa yang oleh pemerintah pusat telah ditampung dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (pembaharuan dari UU No. 22 Tahun 1999). Pelaksanaan otonomi daerah telah mulai diberlakukan sejak tahun 2001. Salah satu konsekuensi lebih lanjut dari adanya undang-undang tersebut adalah perlu diatur pula tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebagai perwujudan dalam mengakomodasi hal tersebut, diterbitkan pula UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan antara Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (pembaharuan UU No. 25 Tahun 1999). Kedua peraturan perundangan tersebut merupakan bagian utama dalam reformasi di bidang keuangan daerah. Dengan demikian, terbitnya kedua undang-undang tersebut merupakan momentum penting dalam reformasi keuangan daerah.

Reformasi keuangan daerah telah memberi angin segar kepada daerah untuk mengelola keuangan daerahnya secara mandiri karena

¹Deddy Supriyadi, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), 1.

disadari bahwa yang memahami kondisi dan persoalan suatu daerah adalah pemerintah daerah tersebut. Kesempatan untuk menjadi daerah yang mandiri pun terbuka lebar seiring diberlakukannya otonomi daerah.²

Kemandirian keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Dapat dikatakan juga bahwa kemandirian keuangan daerah dapat dilihat dari besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman.³ Jadi semakin besar PAD dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain yaitu bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat maka pemerintah kabupaten/kota tersebut dikatakan mandiri.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber pendapatan yang cukup diandalkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. PAD diperoleh dari semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber

²Abdul Halim dan Muhammad Iqbal, *Pengelolaan Keuangan Daerah* (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2012), xii.

³Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah* (Jakarta: Salemba Empat, 2007), 232.

ekonomi asli daerah atau pendapatan daerah yang bersumber dari pelaksanaan hak dan kewajiban pemerintah daerah, serta pemanfaatan potensi atau sumber daya daerah, baik yang dimiliki oleh pemerintah daerah maupun yang terdapat di wilayah daerah bersangkutan, yang mana pemungutannya merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. PAD ini merupakan hal yang paling utama dalam mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah. PAD bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi, yang mana komponen pendapatan asli daerah ini terdiri dari, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.⁴

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dialokasikan untuk belanja modal. Belanja modal ini merupakan kegiatan pembiayaan yang diharapkan dapat meningkatkan atau menciptakan pembangunan sarana dan prasarana ekonomi atau juga pembangunan infrastruktur industri di daerah. Dengan adanya pembangunan tersebut maka akan memberikan dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah, sehingga akan meningkatkan PAD. Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran

⁴Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah* (Jakarta: Salemba Empat, 2002), 64.

untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal termasuk belanja tanah, belanja peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan, belanja aset tetap lainnya, dan belanja aset lainnya.⁵ Sedangkan menurut Abdul Halim, belanja modal merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya operasi dan pemeliharaan.⁶

Belanja modal ini merupakan komponen dari belanja langsung, tidak hanya belanja modal, akan tetapi terdiri juga dari komponen belanja pegawai dan belanja barang dan jasa. Berikut ini adalah data proporsi belanja modal terhadap total belanja daerah Kabupaten Serang, data ini merupakan sebagai gambaran perkembangan proporsi belanja modal selama delapan tahun dari tahun 2009 sampai 2016.

⁵Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, 101.

⁶Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, 72.

Tabel 1.1**Proporsi Belanja Modal Kabupaten Serang**

Tahun	Belanja Modal	Total Belanja Daerah	Proporsi (%)
2009	136.078.418.171	872.701.732.579	15.59
2010	109.500.183.808	991.762.757.790	11.04
2011	145.286.307.417	1.173.739.190.170	12.38
2012	291.924.602.544	1.413.896.049.316	20.65
2013	382.931.103.844	1.706.378.016.007	22.44
2014	356.764.744.910	1.909.367.171.714	18.68
2015	414.261.378.033	2.342.220.890.626	17.68
2016	417.285.118.289	2.543.616.888.641	16.40

Sumber: BPKAD Kabupaten Serang

Pada tabel 1.1 di atas dapat dilihat proporsi belanja modal terhadap total belanja daerah Kabupaten Serang. Proporsi belanja modal terhadap belanja daerah tersebut mencerminkan porsi belanja daerah yang dibelanjakan untuk belanja modal. pada Kabupaten Serang, dapat dilihat bahwa proporsi belanja modal terhadap belanja daerah selama delapan tahun dari tahun 2009 sampai 2016 mengalami fluktuasi. Melihat proporsi selama delapan tahun tersebut masih

dikatakan kurang. Dengan alokasi belanja modal yang demikian tentunya perkembangan pertumbuhan ekonomi dan kegiatan pembangunan infrastruktur atau juga fasilitas umum akan cenderung menjadi umumnya relatif lambat. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan harapan masyarakat secara umum menginginkan terwujudnya proses pembangunan yang lebih cepat.⁷ Oleh karena itu pemerintah pusat menghimbau kepada pemerintah daerah agar terus meningkatkan proporsi belanja modal hingga mencapai sebesar 30% dari belanja daerah.⁸

Untuk mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah adalah dengan menggunakan rasio kemandirian keuangan daerah yaitu PAD dan pendapatan dari sumber lain yaitu bantuan pemerintah pusat. Berikut ini adalah data rasio tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Serang selama delapan tahun dari tahun 2009 sampai 2016.

⁷Sjafrizal, *Ekonomi Wilayah Dan Perkotaan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 281.

⁸<http://keuda.kemendagri.go.id/artikel/detail/41-belanja-modal-pemda-harus-capai-30-persen> (diunduh tanggal 7 Desember 2017)

Tabel 1.2**Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Serang**

Tahun	PAD	Bantuan Pemerintah Pusat	Rasio (%)
2009	118.585.763.408	726.108.533.550	16.33
2010	134.718.556.929	749.912.484.894	17.96
2011	216.956.155.419	773.980.562.441	28.03
2012	253.775.085.908	945.460.262.186	26.84
2013	417.677.400.299	1.036.911.054.204	40.28
2014	464.326.280.197	1.108.843.868.654	41.87
2015	579.605.446.965	1.114.480.170.958	52.07
2016	590.865.666.125	1.419.534.466.039	41.62
Rata-rata			33.12

Sumber: BPKAD Kabupaten Serang

Dilihat dari tabel 1.2 diatas menunjukkan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah pada Kabupaten Serang selama 8 (delapan) tahun terakhir mengalami fluktuasi. Tingkat kemandirian keuangan daerah tertinggi terjadi pada tahun 2015 sebesar 52.07%, sementara terendah tingkat kemandirian keuangan daerah terjadi pada tahun 2009 sebesar 16.33%. Dan dilihat dari nilai rata-rata selama

kurun waktu delapan tahun sebesar 33.12%. Hal tersebut menunjukkan bahwa tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Serang masih tergolong rendah dan masih bergantung dengan pemerintah pusat. Oleh karena itu, pemerintah Kabupaten Serang harus lebih memaksimalkan potensi atau kemampuan daerahnya, agar bisa mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat atau pemerintah provinsi, dan untuk pendapatan daerah ini harus lebih dialokasikan untuk kepentingan publik yaitu belanja modal yang termasuk ke dalam komponen belanja langsung. Oleh karena itu peningkatan pendapatan asli daerah harus selalu diupayakan secara periodik oleh setiap daerah otonom sehingga daerah tersebut mampu membiayai sendiri kegiatan belanja daerahnya yang terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung yang didalamnya termasuk belanja modal. Jika belanja modal naik maka kemandirian keuangan daerah juga akan naik karena belanja modal lebih besar dibiayai oleh pendapatan asli daerah maka daerah tersebut bisa dikatakan mandiri.⁹

Berdasarkan pemikiran dan latar belakang masalah yang telah diuraikan tersebut diatas, maka penulis mengambil judul **“Pengaruh**

⁹Esterlita Tria Ramadhani Darwis, “Pengaruh Belanja Modal dan Belanja Pegawai Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat”, 3.

Belanja Modal Terhadap Tingkat Kemandirian (*Profile*) Keuangan Daerah Pada Kabupaten Serang.”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Pemerintah daerah harus lebih memaksimalkan potensi daerahnya sendiri yaitu memaksimalkan pendapatan daerah agar bisa mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat atau pemerintah provinsi.
2. Pendapatan daerah lebih dialokasikan untuk kepentingan publik yaitu belanja modal.

C. Perumusan Masalah

Perumusan masalah merupakan langkah yang sangat penting karena langkah ini akan menentukan kemana suatu penelitian akan diarahkan. Dari penelitian yang akan dilakukan tentang pengaruh belanja modal terhadap tingkat kemandirian (*profile*) keuangan daerah pada Kabupaten Serang mendapatkan beberapa pertanyaan yang akan menjadi tindak lanjut dalam pembahasan penelitian yakni:

1. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap tingkat kemandirian (*profile*) keuangan daerah pada Kabupaten Serang?
2. Berapa besar pengaruh belanja modal terhadap tingkat kemandirian (*profile*) keuangan daerah pada Kabupaten Serang?

D. Pembatasan Masalah

Untuk menghindari terlalu luasnya penelitian yang akan dilakukan maka dalam penelitian ini peneliti membatasi variabel-variabel yang menjadi objek penelitian. Untuk variabel dependen adalah tingkat kemandirian (*profile*) keuangan daerah dan mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah adalah dengan menggunakan PAD, pendapatan dari sumber lain yaitu bantuan dari pemerintah pusat. Dan untuk variabel independennya adalah belanja modal. Data yang digunakan adalah data *time series* dari triwulan I 2009 sampai triwulan IV 2016.

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang akan dilakukan adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh belanja modal terhadap tingkat kemandirian (*profile*) keuangan daerah pada Kabupaten Serang.
2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh belanja modal terhadap tingkat kemandirian (*profile*) keuangan daerah pada Kabupaten Serang.

F. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi penulis

Dengan adanya penelitian ini dapat menambah pengetahuan atau wawasan peneliti baik dalam hal penelitian maupun obyek penelitian, yang dalam hal ini adalah pengaruh belanja modal terhadap tingkat kemandirian (*profile*) keuangan daerah pada Kabupaten Serang. Serta sebagai bentuk penyempurnaan ilmu pengetahuan yang telah didapat selama di bangku perkuliahan.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan informasi dan dijadikan sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah dan perangkat kerja didalamnya mengenai kebijakan-kebijakan

yang dapat menentukan arah dan strategi pembangunan keuangan daerah di masa yang akan datang.

3. Bagi Perguruan Tinggi

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi referensi, bahan pembandingan penelitian lain dan memberikan sumbangan pemikiran dalam menyebarkan dan mengembangkan ilmu pengetahuan kepada masyarakat luas.

G. Kerangka Pemikiran

Dengan diselenggarakannya kegiatan pemerintahan daerah, kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Disamping pajak daerah dan retribusi daerah, penerimaan dari PAD yang lain adalah lain-lain pendapatan daerah yang sah serta dana bagi hasil yang akan menopang tingkat kemandirian keuangan daerah. Kemandirian keuangan daerah menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio ini, maka tingkat

ketergantungan daerah terhadap pihak eksternal semakin rendah, begitu pula sebaliknya.¹⁰

Daerah dengan tingkat kemandirian yang tinggi berarti kabupaten/kota tersebut mampu memenuhi kebutuhannya tanpa melibatkan pihak eksternal, dalam hal ini adalah pemerintah pusat. Jika kemandirian keuangan daerah tersebut tinggi, maka artinya campur tangan pemerintah pusat lebih kecil. Namun sebaliknya, jika kemandirian keuangan daerah kecil, maka artinya campur tangan dari pemerintah pusat semakin besar. Daerah yang mandiri berarti laju perekonomian meningkat, hal ini menyebabkan pertumbuhan ekonomi juga mengalami peningkatan.¹¹

Untuk mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah dapat dilihat dari besarnya PAD dibanding dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain yaitu bantuan dari pemerintah pusat atau pinjaman. Bantuan pemerintah pusat dalam konteks otonomi daerah bisa dalam bentuk dana alokasi umum (DAU) maupun dana alokasi

¹⁰Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, 233.

¹¹Rizka Lutfita Novalistia, "Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah Dan Bagi Hasil Pajak Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Pada Pemerintahan Kabupaten Atau Kota Di Provinsi Jawa Tengah", *Journal Of Accounting*, Vol. 2, No. 2, (Maret, 2016), 7.

khusus (DAK).¹² Sehingga jika Pendapatan Asli Daerah (PAD) lebih besar dibanding dengan bantuan dari pemerintah pusat, maka suatu daerah tersebut dapat dikatakan mandiri. Dalam hal ini suatu daerah mampu dalam membiayai kegiatan pemerintahan daerah seperti belanja daerah yaitu belanja modal. Jika belanja modal naik maka kemandirian keuangan daerah juga akan naik karena belanja modal lebih besar dibiayai oleh pendapatan asli daerah maka daerah tersebut bisa dikatakan mandiri.¹³

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dialokasikan untuk belanja modal. Belanja modal merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah.¹⁴ Belanja modal juga merupakan belanja daerah yang dilakukan pemerintah daerah diantaranya untuk pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, transportasi sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah. Belanja modal meliputi belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan

¹²Nia Kusniati, “*Analisis Efektifitas Dan Efisiensi Serta Kemandirian Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Serang*” (Skripsi Pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, UIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten, 2017), 7.

¹³Esterlita Tria Ramadhani Darwis, “Pengaruh Belanja Modal dan Belanja Pegawai Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat”, 3.

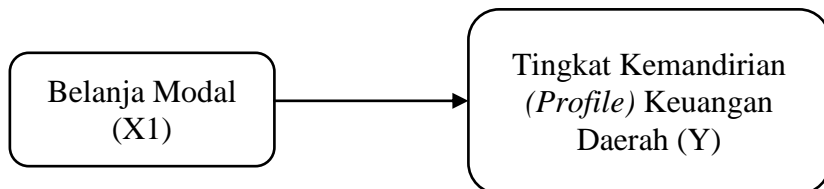
¹⁴Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, 72.

bangunan, peralatan dan aset tak berwujud. Belanja modal pada umumnya dialokasikan untuk perolehan aset tetap yang dapat digunakan sebagai sarana pembangunan daerah. Dengan berkembang pesatnya pembangunan diharapkan terjadi peningkatan kemandirian daerah dalam membiayai segala kegiatannya terutama dalam hal keuangan.¹⁵

Berikut ini adalah gambar kerangka pemikiran dalam penelitian ini yang menjelaskan keterkaitan antara belanja modal terhadap kemandirian keuangan daerah.

Gambar 1.1

Kerangka Pemikiran



Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa penulis akan melakukan penelitian pengaruh belanja modal terhadap tingkat kemandirian (*profile*) keuangan daerah pada kabupaten Serang. Dengan demikian, alasan penulis memilih variabel belanja modal karena

¹⁵Fajar Nugroho dan Abdul Rohman, "Pengaruh Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Kinerja Keuangan Daerah Dengan Pendapatan Asli Daerah Sebagai Variabel Intervening", *Jurnal Of Accounting*, Vol. 1, No. 2, (2012), 2.

variabel tersebut merupakan variabel sektor publik yang sangat mempengaruhi kemandirian keuangan daerah.

H. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam penelitian ini terdiri dari:

BAB I: Pendahuluan

Pada bab pertama menjelaskan pendahuluan yang dijadikan acuan dalam proses awal penelitian, didalamnya menguraikan tentang latar belakang masalah, identifikasi masalah, perumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, dan sistematika pembahasan.

BAB II: Kajian Teoretis

Pada bab kedua menjelaskan teori-teori yang berkaitan dengan penelitian yang akan dilakukan yaitu menguraikan tentang otonomi daerah, keuangan daerah, APBD, belanja modal, kemandirian keuangan daerah, penelitian terdahulu, dan hipotesis penelitian.

BAB III: Metodologi Penelitian

Pada bab ketiga menjelaskan tentang metodologi penelitian yang didasarkan dan dikembangkan berdasarkan pokok masalah

utama guna mencapai hasil dan tujuan yang diinginkan. Pada bab ini menguraikan tentang tempat dan waktu penelitian, jenis dan sumber data, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan operasional variabel.

BAB IV: Deskripsi Hasil Penelitian

Pada bab keempat menjelaskan tentang hasil analisis dari pengolahan data yang telah dilakukan meliputi deskripsi data, uji persyaratan analisis, pengujian hipotesis, dan pembahasan hasil penelitian.

BAB V: Penutup

Pada bab kelima ini berisi kesimpulan dari penelitian berdasarkan analisis data yang telah diolah dan telah dibahas pada bagian sebelumnya dan memberikan saran yang dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam penelitian selanjutnya.