

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pada prinsipnya, otonomi daerah adalah bentuk konkret dari pelaksanaan desentralisasi. Adapun konsep otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dikatakan bahwa daerah diberi hak, wewenang, dan kewajiban yang luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penerimaan daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah disebutkan terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Pendapatan daerah sebagaimana yang dimaksud bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan. Sedangkan dana perimbangan yang dimaksud adalah terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Otonomi daerah bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan masyarakat dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien terhadap kebutuhan masyarakat di daerah (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Dalam mewujudkan otonomi

daerah Pemerintah Daerah bersama-sama DPRD terlebih dahulu menentukan kebijakan umum tentang APBD sebagai pedoman dalam pengalokasian sumber daya. Pengalokasian sumber daya yang dimaksud adalah pengalokasian sumber daya keuangan kedalam belanja-belanja daerah, salah satunya adalah belanja modal. Hal ini sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh pemerintah (Agustin:2020).

Belanja modal merupakan suatu pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian atau pengadaan aset tetap berwujud yang memiliki nilai manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal pada umumnya dialokasikan sebagai sarana pembangunan daerah, seperti pembangunan dan perbaikan fasilitas publik sehingga masyarakat dapat menjalankan aktivitasnya dengan efektif dan efisien (Fathia dan Dedi:2020). Peningkatan alokasi belanja modal dalam bentuk aset tetap seperti infrastruktur, peralatan dan sangat penting untuk meningkatkan produktivitas perekonomian karena semakin tinggi belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian (Syukri dan Hinaya:2019).

**Tabel 1.1**  
**Realisasi Belanja Daerah**  
**Provinsi di Indonesia Tahun 2018**



Sumber: Lokadata, 2018

Dari data diatas terlihat bahwa struktur belanja APBD dibagi menjadi 4 kategori yaitu belanja pegawai, belanja modal, belanja barang dan jasa serta belanja lainnya. Data tersebut akan membuat pemerintah daerah kesulitan mengalokasikan anggaran untuk belanja modal ketika porsi belanja pegawai sedemikian besar, ditambah dengan porsi belanja modal juga harus bersaing dengan pos belanja lainnya yang meliputi bantuan sosial dan dana hibah. Padahal menurut Menteri Keuangan Sri Mulyani belanja pegawai tidak memberikan manfaat langsung kepada masyarakat, yang akan berakibat semakin bergantungnya pemerintah daerah pada transfer dari Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN) seperti pada tahun 2017 mencapai angka 50%, artinya provinsi tersebut semakin bergantung dengan transfer dari APBN. Sedangkan belanja modal yang sangat

berguna bagi masyarakat, namun alokasinya di 10 provinsi tersebut masih sangat kecil. Padahal dapat dialokasikan untuk jalan, irigasi dan jaringan siap pakai meliputi biaya perolehan dan biaya konstruksi. Termasuk juga untuk kegiatan pemeliharaan jembatan, saluran, irigasi dan jaringan fasilitas umum (Novianto: 2018). Belanja pegawai yang mampu menyerap separuh APBD menunjukkan bahwa kondisi keuangan daerah tersebut tidak sehat, kondisi dimana belanja pegawai yang terlalu tinggi menunjukkan bahwa Pemda tidak mampu memberikan pelayanan publik secara optimal sebagaimana yang telah dijelaskan dalam otonomi daerah. Hal ini dikarenakan belanja pegawai tergolong belanja yang bersifat konsumtif sedangkan belanja modal merupakan belanja yang bersifat investasi baik jangka pendek maupun jangka panjang yang dapat digunakan untuk memenuhi atau menjembatani kebutuhan masyarakat luas (Sudrajat dkk:2018).

Namun berbeda dengan belanja modal pada Kota Tangerang Selatan untuk periode 2011-2015 dilihat pada RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) bahwa alokasi belanja modal persentasenya lebih besar daripada belanja pegawai. Hal tersebut terlihat bahwa kondisi keuangan daerah pada Kota Tangerang Selatan sudah optimal, sehingga mampu memberikan pelayanan publik. Terlihat bahwa dalam kurun waktu 2011 hingga 2015 pertahunnya Pemerintah Daerah melakukan pembangunan kawasan pelayanan umum seperti sarana pendidikan, sarana peribadatan, sarana kesehatan, sarana pemerintahan dan revitalisasi pasar tradisional. Menurut Purba dan Simanjuntak (2019) jika belanja modal proporsinya sudah besar, hal tersebut menandakan bahwa pemda sudah memprioritaskan belanja modal tersebut. Belanja modal yang besar juga dapat

dilihat dari pendapatan daerahnya, jika pendapatan daerahnya besar maka komposisi belanjanya juga akan besar. Seperti yang dilihat pada RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) komponen pembentuk pertumbuhan pendapatan daerah pada tahun 2011-2015 yang dimiliki kontribusi terbesar didominasi oleh Pendapatan Asli Daerah, yaitu rata-rata sebesar 68,75%. Dibandingkan dengan pendapatan daerah lainnya seperti dana perimbangan yang hanya sebesar 6,11% dan lain-lain pendapatan daerah yang sah sebesar 24,18%. Dalam pendapatan asli daerah, kontribusi terbesar adalah pada pajak daerah. Namun walaupun pajak daerah memiliki kontribusi terbesar, masih terdapat permasalahan yang terjadi pada Kota Tangerang Selatan yaitu pertama, masih terdapat potensi pajak yang belum dipungut, hal tersebut disebabkan oleh belum didaftarkannya legalitas usaha oleh wajib pajak. Kedua, belum optimalnya pemahaman, kesadaran dan kepatuhan wajib pajak daerah yang memenuhi kewajibannya membayar pajak. Selanjutnya jika dilihat dari realisasi belanja daerah, pertumbuhan tertinggi terdapat pada Belanja Langsung, dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 43,61% sedangkan Belanja Tidak Langsung hanya sebesar 15,47%. Perkembangan realisasi belanja daerah Kota Tangerang Selatan dapat dilihat pada Tabel 1.2. berikut ini:

**Tabel 1. 2**  
**Realisasi Belanja Daerah**  
**Kota Tangerang Selatan Tahun 2011-2015**

Uraian	2011	2012	2013	2014	2015	Rata-Rata Pertumbuhan
<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>474.845.994.987</b>	<b>471.833.082.021</b>	<b>515.363.002.404</b>	<b>567.417.473.463</b>	<b>703.651.852.677</b>	<b>15,47%</b>
Belanja Pegawai	369.465.067.812	444.825.146.011	490.087.724.540	526.208.439.814	601.273.190.355	16,41%
Belanja Hibah	84.245.131.965	19.608.900.000	19.585.750.000	40.314.744.400	101.454.678.768	47,10%
Belanja Bantuan Sosial	12.562.200.000	5.057.900.000	5.223.040.000	308.100.000	-	2,42%
Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kabupaten/Kota, Pemerintahan Desa dan Partai Politik	8.573.595.210	1.108.103.210	278.683.964	314.669.281	382.068.414	-26,20%
Belanja Tidak Terduga	-	1.233.032.800	187.803.900	271.519.968	541.915.140	11,88%
<b>Belanja Langsung</b>	<b>814.592.940.296</b>	<b>1.271.356.893.860</b>	<b>1.274.081.003.856</b>	<b>1.518.633.477.083</b>	<b>1.897.873.042.566</b>	<b>43,61%</b>
Belanja Pegawai	89.781.858.160	144.875.496.550	172.262.297.500	210.235.476.675	255.711.451.680	32,05%
Belanja Barang dan Jasa	302.295.625.451	434.834.542.980	540.630.326.410	599.580.547.439	660.085.137.289	42,73%
Belanja Modal	422.515.456.685	691.646.854.330	561.188.379.946	708.817.452.969	982.076.453.597	50,55%
<b>JUMLAH BELANJA DAERAH</b>	<b>1.289.438.935.283</b>	<b>1.743.189.975.881</b>	<b>1.789.444.006.260</b>	<b>2.086.050.950.546</b>	<b>2.601.524.895.243</b>	<b>31,30%</b>

Sumber: LKPJ Kota Tangerang Selatan Tahun 2011-2015

Pada tabel diatas dapat diketahui bahwa realisasi belanja daerah, pertumbuhan tertinggi terdapat pada Belanja Langsung dengan rata-rata sebesar 43,61%. Sedangkan Belanja Tidak Langsung rata-rata tumbuh sebesar 15,47%. Pada realisasi belanja langsung mengalami peningkatan yang cukup signifikan, meningkatkan realisasi belanja langsung karena kenaikan unsur belanja barang dan jasa, belanja pegawai, serta belanja modal. Ketiga unsur tersebut setiap tahunnya selalu mengalami peningkatan hingga tahun 2015. Jika dilihat dari realisasi belanja langsung, realisasi terbesar setiap tahunnya terdapat pada belanja modal. Hal tersebut dapat disimpulkan bahwa kebutuhan pemerintah daerah dalam pembangunan semakin meningkat dari tahun ke tahun. Oleh sebab itu perlu adanya optimalisasi anggaran agar tingginya penyerapan anggaran berbanding lurus dengan keberhasilan pembangunan daerah yang telah direncanakan.

Dalam struktur belanja daerah, faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal menurut beberapa penelitian diantaranya Agustin (2020) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah, dana bagi hasil dan dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja modal. Selanjutnya penelitian yang dilakukan Rachim dkk (2019)

menunjukkan bahwa PAD dan DAU berpengaruh terhadap belanja modal, sedangkan DAK tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Selain itu, penelitian Utomo (2018) yang menyatakan bahwa PAD, DBH, DAU berpengaruh terhadap belanja modal, sedangkan DAK tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Peneliti Kasdy dkk (2018) menyatakan bahwa PAD, Dana Perimbangan dan SiLPA berpengaruh terhadap belanja modal. Oleh sebab itu dinyatakan bahwa belanja modal berasal dari sumber keuangan pemerintah daerah. Adapun sumber keuangan pemerintah daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi khusus (DAK) (Ifa:2017). Selain Pendapatan Asli Daerah, Pemerintah Daerah juga mempunyai sumber keuangan lain yaitu dari Dana Bagi Hasil (DBH) (Mundiroh:2019). Sumber keuangan tersebut dapat digunakan sebagai instrumen untuk meningkatkan belanja modal (Ifa:2017).

Sumber keuangan Pemerintah Daerah yang dapat membiayai belanja modal salah satunya adalah Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu hal penting dalam tolak ukur kemandirian daerah. Semakin gencarnya tiap-tiap daerah dalam penggalian potensi daerah yang ada, maka dapat meningkatkan hasil Pendapatan Asli Daerah (Farel, 2015). Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pendapatan utama daerah yang bersumber asli dari daerah tersebut kemudian digunakan untuk membiayai kegiatan daerah termasuk pembangunan dan usaha-usaha daerah, dalam rangka melaksanakan desentralisasi fiskal (Indriyani dan Adi, 2020). Berdasarkan penelitian yang dilakukan Kosim (2017) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal. Namun berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Purba dan

Simanjuntak (2019) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal. Hal tersebut menunjukkan bahwa belanja modal belum menjadi prioritas. Namun dapat dilihat dengan kondisi pendapatan daerahnya sendiri, jika pendapatan daerahnya besar maka komposisi belanja juga akan besar. Komposisi belanja dapat dihabiskan untuk sektor administrasi umum mencakup belanja pegawai, barang dan jasa, perjalanan dinas, pemeliharaan, dan biaya penunjang kegiatan. Kemudian porsi belanja modal, dapat mencakup obat-obatan, alat kesehatan, alat kontrasepsi, dan lain-lain.

Sumber keuangan Pemerintah Daerah yang lain yang bisa dijadikan sumber pembiayaan belanja modal adalah Dana Bagi Hasil. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Menurut Mundiroh (2019) permasalahan yang sering dihadapi oleh Pemerintah Daerah adalah ketika penerimaan daerah yang bersumber dari PAD, DAU, maupun DBH yang bertambah namun tidak sejalan dengan peningkatan jumlah alokasi belanja modal sehingga infrastruktur yang dibutuhkan oleh masyarakat belum juga terealisasi. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah masih kurang berkomitmen terhadap upaya perbaikan nilai pelayanan publik melalui pengembangan dan pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan masyarakat guna pembangunan ekonomi. Penelitian yang dilakukan Fiona dkk (2016) menyatakan bahwa dana bagi hasil berpengaruh terhadap belanja modal. Namun berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Mundiroh (2019) menunjukkan bahwa



dana bagi hasil tidak memiliki pengaruh terhadap belanja modal. Padahal dana bagi hasil merupakan penerimaan yang cukup potensial. Dengan adanya dana perimbangan DBH diharapkan Pemerintah Daerah dapat mengoptimalkan pembangunan sarana dan prasarana untuk kepentingan publik. Secara teoritis, Pemda dapat meningkatkan alokasi belanja modal sejalan dengan peningkatan DBH yang diterima dari Pemerintah Pusat. Begitupun sebaliknya, semakin kecil DBH yang didapat oleh Pemda, maka anggaran belanja modal yang dialokasikan tersebut akan mengalami penurunan.

Sumber keuangan Pemerintah Daerah yang lain yang bisa dijadikan sumber pembiayaan belanja modal selanjutnya adalah dana alokasi umum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, dana alokasi umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Menurut Fathia dan Dedi (2020) dana alokasi umum dan dana bagi hasil merupakan dana perimbangan, dana perimbangan merupakan salah satu faktor terpenting dalam alokasi transfer ke daerah sehingga mempunyai peranan yang penting dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Rachim dkk (2019) menyatakan bahwa dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja modal. Penelitian tersebut sejalan dengan yang dilakukan oleh Adyatma dan Oktaviani (2015) yang menyatakan bahwa dana alokasi umum memiliki pengaruh terhadap belanja modal. Hal tersebut berarti bahwa jika dana alokasi umum meningkat, belanja modal juga akan meningkat. Namun berbeda dengan penelitian yang

dilakukan oleh Lutpikah dan Denny (2020) menyatakan bahwa dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja modal. Hal tersebut berbanding terbalik dengan tujuan dana alokasi umum tersebut yaitu pemerataan keuangan antar daerah untuk memenuhi kebutuhan pengeluarannya dalam rangka desentralisasi, serta pemerintah daerah dapat digunakan untuk pelaksanaan fungsi layanan dasar umum dan dana yang berasal dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Namun, dari hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa dana alokasi umum yang besar akan cenderung memiliki belanja modal rendah. Hal tersebut terjadi karena dana alokasi umum digunakan untuk membiayai belanja yang lain seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja lainnya.

Ditinjau dari sudut pandang Islam, belanja modal merupakan pembelanjaan pemerintah berpegang pada terpenuhinya semua pemuasan kebutuhan primer (*basic needs*) tiap-tiap individu, kebutuhan sekunder (*al hajjat, al kamaliyyah*), sesuai kadar kemampuannya. Sebagai individu yang hidup dalam masyarakat, kebutuhan pokok dalam syariat Islam dibagi menjadi dua. Pertama, kebutuhan-kebutuhan primer bagi setiap individu secara menyeluruh. Kebutuhan ini meliputi pangan, sandang, dan papan. Kedua, kebutuhan-kebutuhan pokok bagi rakyat secara keseluruhan. Kebutuhan kategori ini adalah keamanan, kesehatan, dan pendidikan (Mufid, 181:2019). Dengan terpenuhinya pemuasan kebutuhan tersebut akan tercapainya kesejahteraan, kesejahteraan merupakan tujuan dari ajaran Islam dalam bidang ekonomi. Kesejahteraan merupakan bagian dari rahmatan *lil alamin* yang diajarkan oleh agama Islam. Namun kesejahteraan yang dimaksudkan dalam Al-Quran bukanlah tanpa syarat untuk mendapatkannya. Kesejahteraan akan

diberikan oleh Allah SWT jika manusia melaksanakan apa yang diperintahkan dan menjauhi apa yang dilarangnya (Siregar, 2018). Sebagaimana firman Allah pada surat An-Nahl ayat 90 sebagai berikut:

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ﴾

Artinya: “*Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi bantuan kepada kerabat, dan Dia melarang (melakukan) perbuatan keji, kemungkaran, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.*” (Q.S An-Nahl:90).

kalian berbuat kebaikan dan melarang kalian berbuat keburukan. Tafsir Ibnu Katsir dalam Abdullah (2003:96) yang dimaksudkan ayat ini bahwa Allah Ta’ala memberitahukan bahwa Dia memerintahkan hamba-hamba-Nya untuk berbuat adil, yakni mengambil sikap tengah dan penuh keseimbangan, serta menganjurkan untuk berbuat kebaikan. Dan Allah melarang berbagai perbuatan yang diharamkan, Dia menyuruh

Berdasarkan latar belakang di atas, terlihat bahwa di beberapa Kota maupun Provinsi di Indonesia masih kurangnya perhatian Pemerintah Daerah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerahnya sendiri. Sebab pengalokasian belanja modal yang dialokasikan masih cenderung rendah, dibandingkan dengan pos-pos belanja lainnya. Oleh sebab itu, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian yang akan dituangkan dalam skripsi yang berjudul **“PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA BAGI HASIL DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP BELANJA MODAL SERTA TINJAUANNYA DARI SUDUT PANDANG ISLAM (Studi Pada Kota Tangerang Selatan Tahun 2010-2019)”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskam, peneliti ingin menjawab beberapa permasalahan yaitu:

1. Bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal?
2. Bagaimana pengaruh dana bagi hasil terhadap belanja modal?
3. Bagaimana pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja modal?
4. Bagaimanakah pengaruh pendapatan asli daerah, dana bagi hasil dan dana alokasi umum terhadap belanja modal ditinjau dari sudut pandang Islam?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dengan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal.
2. Untuk mengetahui pengaruh dana bagi hasil terhadap belanja modal.
3. Untuk mengetahui pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja modal.
4. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah, dana bagi hasil, dan dana alokasi umum terhadap belanja modal ditinjau dari sudut pandang Islam.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan untuk penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan evaluasi dari teori dengan keadaan yang ada di lapangan dan memberikan kontribusi pada perkembangan teori akuntansi serta menambah khasanah yang baru dalam perbendaharaan ilmu pengetahuan.
  - b. Sebagai pelengkap dengan penelitian sebelumnya maupun yang akan dilakukan oleh para peneliti sesudahnya dalam mengkaji belanja modal ini serta penelitian ini diharapkan dapat memacu penelitian yang lebih baik bagi mahasiswa dalam penelitian selanjutnya.
2. Manfaat Praktis
- a. Bagi peneliti diharapkan dapat menambah dan wawasan penulis mengenai Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Belanja Modal pada Pemerintahan Daerah.
  - b. Bagi civitas akademika adalah sebagai informasi atau bahan referensi bagi mahasiswa dalam penelitian selanjutnya dibidang Akuntansi Sektor Publik tentang Belanja Modal Pemerintah Kota Tangerang Selatan sebagai variabel dependennya.
  - c. Bagi Pemerintah penelitian ini diharapkan memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam pengambilan keputusan untuk penggunaan atau alokasi anggaran dimasa yang akan datang untuk peningkatan pelayanan publik demi kemajuan daerah.