

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Amanat yang terkandung didalam pembukaan UUD 1945 adalah terwujudnya kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial, yang diwujudkan dalam pembangunan Daerah sebagai bagian dari pembangunan nasional. Berarti dengan adanya proses yang dilaksanakan secara berkelanjutan dari waktu ke waktu diharapkan adanya sebuah perubahan secara signifikan terhadap tingkat kesejahteraan yang adil dan merata untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perkembangan daerah di Indonesia semakin pesat seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi Daerah dan desentralisasi fiskal. sejalan dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi Daerah dan desentralisasi fiskal. Menurut Siswanto (2008) dalam Susanti dan Fahlevi (2016) otonomi Daerah merupakan suatu langkah awal menuju pembangunan ekonomi nasional yang lebih berdaya tumbuh tinggi yaitu dengan memberikan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat didaerah. Sedangkan desentralisasi fiskal sendiri adalah pemberian wewenang kepada Daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan, hak untuk menerima transfer dari pemerintah yang lebih tinggi, dan menentukan belanja rutin dan investasi.

Inti dari penjelasan diatas yaitu memberi kewenangan yang luas kepada pemerintah Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sesedikit

mungkin campur tangan dari Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.

Menurut Abdulrahman, 1987 dalam Susanti dan Fahlevi 2016 tujuan Otonomi Daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat yang dimaksud yaitu pelayanan sektor publik secara berkelanjutan yang bertujuan untuk meningkatkan sarana dan prasarana publik meliputi perbaikan fasilitas, diantaranya perbaikan fasilitas pendidikan, perbaikan fasilitas kesehatan, dan perbaikan sarana dan prasarana penunjang lainnya seperti perbaikan infrastruktur. Jadi, Pemerintah Daerah harus berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber Pendapatan.

Disisi lain, otonomi Daerah mempunyai sebuah tuntutan. yaitu untuk menciptakan kemandirian. Kemandirian ini yang nantinya akan membangun Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan publik, mengoptimalkan potensi- potensi pendapatan suatu Daerah serta memberi porsi Belanja Daerah yang lebih besar untuk sektor yang produktif Daerah-daerah. Jadi intinya, Pemerintah Daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang mempunyai potensi untuk dikembangkan menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah.

Kemandirian diatas menjadi salah satu tuntutan untuk mengubah struktur belanja, khususnya pada Daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal yang

rendah (Halim, 2001 dalam Harianto dan hari, 2007). Menurut Sumarmi (2007) Daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah cenderung mengalami tekanan fiskal yang kuat. Rendahnya kapasitas ini mengindikasikan tingkat kemandirian Daerah yang memiliki kapasitas fiskal rendah.

Menurut Wahyuningsih (2015), Pelaksanaan otonomi Daerah dipandang sebagai suatu kewajiban dalam menciptakan kemandirian untuk membangun Daerah secara optimal sehingga diharapkan dapat mensejahterakan seluruh masyarakat. Namun disisi lain, anggaran menjadi hal yang sangat penting yang harus diperhatikan dalam lingkungan pemerintah Daerah.

Pada akhir tahun 2017 sampai awal tahun 2018 banyak masalah yang timbul mengenai anggaran diantaranya yang pertama yaitu adanya defisit anggaran sebesar 22,2 persen. Kementerian keuangan mencatat defisit anggaran sebesar Rp. 299,8 triliun atau 2,22 persen terhadap Produk Domestik Bruto. Defisit timbul dari selisih pendapatan dan belanja negara, hingga periode tersebut penerimaan negara mencapai Rp. 1.319,8 triliun atau 76 persen dari target Rp. 1.736,1 triliun. Sementara belanja negara tercatat mencapai Rp. 1.619,6 triliun atau 77,2 persen dari target Rp. 2.080,2 triliun. Adanya defisit anggaran ini nantinya akan menimbulkan utang untuk Negara yang nantinya akan menimbulkan biaya bunga atau ada beberapa alokasi yang dibatalkan. Sedangkan bagi Daerah yang mengalami defisit anggaran bisa jadi secara factual memang tidak mampu menutup besarnya pengeluaran belanja Daerah. Ada kemungkinan pula kondisi defisit tersebut direkayasa sebagai sarana untuk menekan Pemerintah Pusat agar menambah dana perimbangan atau dana kontingensi. Tidak mudah

menyusun APBD yang benar-benar bebas dari defisit ketika paradig besar pasak daripada tiang dan terlalu menggantungkan bantuan dari eksternal masih menjadi pedoman dalam penyusunannya. Kenyatannya, Daerah masih amat tergantung kepada sumber pembiayaan dari Pemerintah Pusat. Terbukti, sebagian besar penerimaan Daerah berasal dari Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Ketergantungan ini menyebabkan kreativitas daerah terkadang terhambat. (www.bisnitempo.com).

Tabel 1.1
Proporsi DAU dan DAK terhadap Total Anggaran Pendapatan
Kab/Kota Jawa Tengah Tahun 2016
(dalam jutaan rupiah)

Kab/Kota	Dana Alokasi Umum	% Dana Alokasi Umum	Dana Alokasi Khusus	% Dana Alokasi Khusus	Total Anggaran Pendapatan
Kota Magelang	447.909	18%	141.468	5%	2.454.609
Kab. Banjarnegara	976.642	17%	190.823	3%	5.506.731
Kab. Jepara	1.000.373	17%	173.292	2%	5.856.266
Kab. Kendal	972.952	17%	369.789	6%	5.677.142
Kab. Klaten	1.273.967	17%	108.346	1%	7.093.455
Kab. Sukaharjo	922.624	17%	102.852	1%	5.402.833
Kab. Wonogiri	1.145.434	17%	116.471	1%	6.447.042
Kota Salatiga	456.079	17%	147.409	5%	2.584.587
Kab. Brebes	1.339.381	16%	505.227	6%	7.878.944
Kab. Grobogan	1.110.337	16%	456.911	6%	6.610.853

Sumber: www.djpk.depkeu.go.id (diolah)

Pada tabel 1.1 diatas adalah 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki persentase terbesar terhadap total Anggaran Pendapatan. Tabel tersebut memperjelas penjelasan dari paragraf sebelumnya yang menyatakan bahwa sebagian besar penerimaan daerah berasal dari Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Dari tabel diatas dapat disimpulkan bahwa total Anggaran

Pendapatan hampir 25% berasal dari Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

Anggaran daerah merupakan sebuah rencana keuangan yang dijadikan pedoman oleh Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Anggaran tersebut biasa disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Seluruh penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Daerah harus dianggarkan didalam APBD. Seluruh penerimaan dan pengeluaran bisa dalam bentuk uang, barang, dan jasa. Menurut Rusmana (2017: 48) siklus anggaran Pemerintahan Daerah ada empat yaitu, penyusunan/persiapan anggaran, ratifikasi anggaran, pelaksanaan anggaran dan pelaporan dan evaluasi.

Kegiatan belanja pemerintah Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan sebuah kegiatan rutin pengeluaran kas daerah untuk membiayai kegiatan operasi dalam pemerintahan. Belanja Pemerintah Daerah yang meliputi belanja langsung dan belanja tidak langsung. Menurut Peraturan menteri dalam negeri No. 25 Tahun 2009, belanja daerah dapat menjadi tolak ukur keberhasilan Otonomi Daerah.

Pemerintah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran Belanja Modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Belanja Modal adalah pengeluarannya yang masa manfaatnya lebih dari satu tahun dan menambah aset atau kekayaan pemerintah. Belanja Modal sendiri dikategorikan menjadi lima komponen utama. Belanja Modal merupakan salah satu komponen dari belanja daerah. Belanja Modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah daerah maupun untuk fasilitas

publik. Belanja Modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap Pemerintah Daerah yaitu diantaranya peralatan, bangunan, infrastruktur, aset tetap lainnya. Namun, Pemerintah daerah dalam mengalokasikan pendapatan daerah cenderung digunakan untuk keperluan belanja rutin daripada Belanja Modal. Hal tersebut dapat dilihat dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada pemerintah kabupaten/kota provinsi Jawa Tengah. Pada tahun 2016.

Tabel 1.2
Perbandingan Belanja Operasi dan Belanja Modal
Kab/Kota Jawa Tengah Tahun 2016
(dalam jutaan rupiah)

Kab/Kota	Belanja Operasi	% Belanja Operasi	Belanja Modal	% Belanja Modal	Total Belanja
Kota Semarang	7.224.353	57%	1.151.483	9%	12.563.755
Kab. Banyumas	5.919.249	62%	413.017	4%	9.498.400
Kab. Brebes	5.312.748	59%	611.331	6%	8.886.120
Kab. Cilacap	5.323.603	59%	601.362	6%	8.887.448
Kab. Tegal	4.639.715	58%	617.150	7%	7.885.298
Kab. Kebumen	4.703.240	60%	505.174	6%	7.812.622
Kab. Grobogan	4.109.790	60%	390.007	5%	6.749.696
Kab. Klaten	4.705.840	64%	140.830	1%	7.270.006
Kab. Magelang	4.281.220	60%	399.573	5%	7.021.190
Kab. Semarang	3.586.494	61%	321.386	5%	5.861.821

Sumber: www.djpk.depkeu.go.id (diolah)

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa persentase belanja operasi lebih besar daripada persentase belanja modal pada pemerintah Kab/Kota di provinsi Jawa Tengah, dengan kata lain aktivitas belanja yang dilakukan oleh pemerintah Kab/Kota di Provinsi Jawa Tengah cenderung banyak digunakan untuk belanja rutin (belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, belanja pinjaman, belanja subsidi, belanja

hibah, belanja bantuan sosial dan lain-lain) daripada digunakan untuk Belanja Modal (belanja aset tetap dan belanja aset lainnya).

Berdasarkan Undang-undang Nomer 32 Tahun 2004 salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) mempunyai tujuan yaitu untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mengoptimalkan potensi pendanaan daerah itu sendiri dalam pelaksanaan Otonomi Daerah. Dengan adanya peningkatan pendapatan diharapkan dapat meningkatkan investasi belanja modal Pemerintah Daerah, sehingga Pemerintah Daerah dapat memberikan pelayanan publik dengan baik.

Selanjutnya ada Dana Alokasi Umum. Setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama atau berbeda dalam mendanai kegiatan operasional didaerahnya, hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah yang lainnya. Oleh karena itu untuk mengatasi ketimpangan fiskal pemerintah mengalokasikan dana bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Salah satu dana perimbangan dari pemerintah ini adalah Dana Alokasi Umum (DAU) yang pengalokasiannya menekankan pada aspek pemerataan (UU 32/2004). Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeuaran Pemerintah

Daerah. Menurut Abdullah dan Halim (2004) dalam Ardhian (2013) menemukan bukti empiris bahwa dana transfer dalam jangka panjang berpengaruh terhadap Belanja Modal. Dan pengurangan jumlah dana transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran Belanja Modal.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari ABPN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus digunakan untuk membangun sarana dan prasarana fisik. Daerah penerima Dana Alokasi Khusus wajib menyediakan dana pendamping dalam APBD minimal 10% dari Dana Alokasi Khusus yang diterima. Pengecualian dapat diberikan kepada daerah dengan kemampuan fisik rendah. Selain itu, daerah juga diwajibkan menyediakan 3% dari nilai Dana Alokasi Khusus yang diterima untuk biaya umum yang diambil dari sumber penerimaan lainnya. Dana Alokasi Khusus dipakai untuk menutup kesenjangan pelayanan publik antar daerah. Lembaga SEMERU menyatakan bahwa Dana Alokasi Khusus merupakan salah satu sumber pendanaan untuk Belanja Modal. Hal ini dapat menjelaskan bahwa terdapat sebuah hubungan pemberian dana transfer dari Pemerintah Pusat dengan alokasi anggaran pengeluaran daerah melalui Belanja Modal.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang disampaikan diatas maka peneliti tertarik untuk meneliti tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal di provinsi Jawa Tengah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas, maka dapat diidentifikasi permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal ?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal ?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal.
2. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal.
3. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara umum dengan adanya hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi untuk pihak-pihak yang berkepentingan seperti:

1. Bagi penulis, sebagai pembelajaran awal dalam melakukan penelitian, juga menambah pengetahuan dan pemahaman tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah beserta pengelolaan keuangan daerah, dan kaitannya dengan pembangunan daerah otonom sesuai dengan tujuan awal konsep desentralisasi dan sebagai salah satu syarat dalam menempuh ujian Sarjana Ekonomi pada program studi Akuntansi pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Muhammadiyah Gresik.
2. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan mengenai pengembangan atas peningkatan Pendapatan Asli Daerah, sehingga dimasa mendatang daerah otonom dapat mengembangkan dan membangun daerahnya dengan sumber pendanaan dan hasil kekayaan di daerahnya. Diharapkan konsep desentralisasi sesungguhnya dapat terwujud secepatnya. Pemerintah daerah tidak menggantungkan diri kepada pemerintah pusat terus menerus paling tidak dapat diminimalisir sehingga semakin mandiri.
3. Bagi peneliti lain, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai informasi, bahan rujukan dan referensi bagi pengembangan dan pengkajian konsep tentang bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Penelitian ini juga bermanfaat untuk kemungkinan penelitian topic-

topik yang berkaitan, baik yang bersifat lanjutan, melengkapi, maupun menyempurnakan.

1.5 Kontribusi Penelitian

Kontribusi Penelitian yang menjadi acuan untuk penelitian ini yaitu dari penelitian Sudarwadi, Hustianto (2015) meneliti tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal (Studi Empiris pada Kabupaten/Kota di Provinsi Papua Barat Tahun 2007-2014). Ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dalam penelitian tersebut yang pertama, Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Modal, Dana Alokasi Umum (DAU) yang ditransfer oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah bisa mempengaruhi pengeluaran Pemerintah Daerah. Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, yaitu sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kabupaten/Kota yang ada di provinsi Jawa Tengah.