

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan zaman dan kemudahan akses terhadap informasi memberikan dampak yang signifikan terhadap kemajuan diberbagai sektor. Salah satunya pada sektor pemerintahan yang juga mengalami perubahan. Banyak sekali perubahan yang membawa dampak positif terhadap tata kelola masyarakat. Pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan yang baik dan tidak berlaku sewenang-wenang. Sistem kekuasaan di Indonesia sejatinya hanya terdapat 3 elemen, yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. Komponen tersebutlah yang nantinya akan mengatur dan mengelola pemerintahan di indonesia.

Pemerintah di Indonesia sejatinya memberikan kewenangan dan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola daerahnya sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing (otonomi daerah). Otonomi daerah biasanya diterapkan di negara-negara yang demokratis dan berbentuk serikat dan kesatuan. Latar belakang otonomi daerah timbul sebagai tuntutan atas buruknya pelaksanaan mesin pemerintahan yang dilaksanakan secara sentralistik (Aziz, 2016).

Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 diharapkan pemerintah daerah dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat melalui pembangunan dan pelayanan publik. Hal ini dikarenakan telah terjadi desentralisasi dengan demikian dapat memberikan kemudahan kontrol

dibanding dengan sentralisasi, setelah diberlakukannya undang-undang tersebut pemerintah daerah telah diberikan tanggung jawab yang mengharuskan pemerintah daerah lebih berperan aktif dalam mengurus sendiri urusan pemerintahan yang merupakan konsekuensi dari otonomi daerah (fajriansyah et al., 2019).

Otonomi daerah adalah hak atau wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah di Indonesia. Pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya terkandung tiga misi utama yaitu: meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam pembangunan (Mardiasmo, 2009: 59).

Sebelum itu terlebih dahulu pemerintah daerah menyusun alokasi dan realisasi pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). APBD diartikan sebagai daftar terperinci mengenai pendapatan dan pengeluaran daerah dalam waktu satu tahun. APBD terdiri dari beberapa komponen yaitu pendapatan asli daerah (PAD), dan dana perimbangan yang terdiri dari dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK) dan sebagainya serta pengeluaran yang meliputi belanja-belanja. Salah satu komponen terpenting dalam APBD adalah

belanja modal, karena melalui belanja modal pelayanan publik khususnya pemenuhan sarana dan prasarana atau infrastruktur dapat terwujud tentu pemerintah daerah perlu meningkatkan belanja modal.

Belanja modal dibiayai dari dana PAD, DAU, DAK dan sebagainya. Namun dari dana tersebut tidak semuanya dapat terealisasi dengan benar dan tepat. Karena masih banyaknya infrastruktur yang belum memenuhi standar atau bisa dikatakan belum memenuhi pelayanan kepada masyarakat (publik) secara maksimal. Contohnya seperti jalanan yang berlubang masih banyak ditemukan di daerah kita, oleh karena itu jika tidak segera dilakukan perbaikan jalan tentu akan membuat pengguna jalan tidak nyaman dan bisa juga mengganggu keselamatan pengguna jalan. Selanjutnya pemerintah daerah bersama DPRD menentukan kebijakan umum tentang APBD sebagai pedoman dalam pengalokasian sumber daya.

Pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja modal merupakan sebuah proses yang sarat dengan kepentingan. Anggaran ini sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh pemerintah. Namun, dengan adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam penyusunan proses anggaran terkadang menyebabkan alokasi belanja modal sering tidak efektif dalam menyelesaikan masalah di tengah-tengah masyarakat.

Pemerintah daerah sebagai organisasi sektor publik tentunya wajib menjalankan tugasnya sebagaimana diamanatkan dalam aturan konstitusi yang berlaku serta memegang prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Prinsip otonomi yang nyata adalah bahwa penanganan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang nyatanya telah ada serta berpotensi untuk hidup dan berkembang sesuai potensi serta karakteristik daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab yaitu prinsip otonomi yang dalam sistem penyelenggaraannya harus sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian hak otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan berpengaruh terhadap kemajuan suatu daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi prinsip value for money serta partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Pengelolaan keuangan daerah yang baik tidak hanya membutuhkan sumber daya manusia yang handal tetapi juga harus didukung oleh kemampuan keuangan daerah yang memadai. Tingkat kemampuan keuangan daerah salah satunya dapat diukur dari besarnya penerimaan daerah khususnya pendapatan asli daerah.

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. PAD bersumber pada: retribusi daerah, pajak daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang dianggap sah. Optimalisasi penerimaan pendapatan asli daerah hendaknya di dukung upaya pemerintah daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik. Untuk itu, pada era desentralisasi seperti belakangan ini pemerintah daerah dituntut untuk bisa mengembangkan dan meningkatkan

PADnya masing-masing dengan memaksimalkan sumber daya yang dimilikinya. Karena pendapatan asli daerah (PAD) setiap daerah itu berbeda-beda.

Daerah yang memiliki kemajuan dibidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Karena itu terjadi ketimpangan fiskal antar daerah. Di satu sisi ada daerah yang sangat kaya karena memiliki PAD yang tinggi dan di sisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah. Sebagai upaya dalam menghadapi ketimpangan fiskal tersebut pemerintah daerah dapat mengalokasikan dana yang diperoleh dari APBN untuk pendanaan kebutuhan rumah tangga daerahnya untuk pelaksanaan desentralisasi.

Menurut Halim (2009) permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalian sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari PAD yang masih belum memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah menjadi salah satu penyebab mengapa peranan dari PAD itu sendiri menjadi tidak efektif dan efisien.

Daerah yang ditunjang dengan sarana dan prasarana memadai akan berpengaruh pada tingkat produktivitas masyarakatnya dan akan menarik investor untuk menanamkan modalnya pada daerah tersebut yang pada akhirnya akan menambah pendapatan asli daerah. Peningkatan PAD

diharapkan mampu memberikan efek yang signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal oleh pemerintah. Peningkatan investasi modal (belanja modal) diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) masyarakat terhadap pembangunan.

Pembangunan daerah dalam sektor kepada publik secara tidak langsung akan semakin memberikan semangat kepada masyarakat untuk semakin giat dan bekerja keras dalam melakukan pekerjaannya karena telah ditunjang dengan fasilitas yang memadai oleh pemerintah. Begitu juga dengan investor yang semakin tertarik kepada daerah dengan adanya fasilitas memadai yang disediakan oleh pemerintah. Dalam hal ini berarti perubahan kualitas masyarakat dalam meningkatkan PAD perlu dilakukan beberapa dorongan salah satunya adalah dengan pembiayaan penyediaan fasilitas dan pelayanan publik.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 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. PAD dan DAU sangat berperan terhadap pembiayaan belanja daerah. Akan tetapi pemerintah daerah belum mampu mengandalkan PAD sepenuhnya untuk membiayai desentralisasi. Begitu pula dengan pemerintah pusat yang tidak mau sepenuhnya memberikan DAU karena akan menambah ketergantungan daerah kepada pusat.

PAD menjadi bagian dari perhitungan DAU, sebab DAU adalah alokasi dari APBN untuk menutupi kesenjangan fiskal. Kesenjangan fiskal diukur dari selisih antara kebutuhan daerah dengan kemampuan daerah. PAD menjadi bagian dari kemampuan keuangan daerah itu. Jadi, kalau PAD naik (kemampuan keuangan daerah naik), seharusnya DAUnya turun.

Salah satu peran DAU adalah untuk pemerataan horizontal, yaitu dengan menutup celah fiskal yang berbeda diantara kebutuhan fiskal dan potensi ekonomi yang dimiliki daerah. Kondisi ini disebabkan karena DAU yang diterima oleh daerah hanya diperuntukkan untuk membiayai pengeluaran rutin, seperti untuk belanja pegawai dan hanya sedikit yang digunakan untuk belanja modal.

Jumlah dana alokasi umum setiap tahun berbeda, menurut keputusan yang diambil pemerintah. Setiap Provinsi/Kabupaten/Kota berhak atas DAU dengan jumlah anggaran yang berbeda. Namun setiap daerah dimungkinkan memperoleh DAU lebih besar atau lebih kecil atau sama dengan jumlah DAU pada tahun sebelumnya. Bahkan daerah yang berkapasitas fiskal besar bisa saja tidak mendapat DAU atau DAU 0.

Dana alokasi umum bersifat *block grant* yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dari kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Permasalahan dana alokasi umum terletak pada perbedaan cara pandang antara pusat dan daerah tentang dana alokasi umum. Bagi pusat, dana alokasi umum dijadikan instrument horizontal imbalance untuk pemerataan atau mengisi

fiscal gap. Bagi daerah, dana alokasi umum dimaksudkan untuk mendukung kecukupan. Permasalahan timbul ketika daerah meminta dana alokasi umum sesuai kebutuhannya.

Dana perimbangan keuangan merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam hal ini terjadi transfer yang cukup signifikan dalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat menggunakan dana perimbangan keuangan (DAU) untuk memberikan pelayanan publik yang direalisasikan melalui belanja modal.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 dana alokasi khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dana alokasi khusus dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk mendanai kegiatan khusus yang diusulkan pada daerah tertentu (Sunarno, 2016: 79).

Dana alokasi khusus dialokasikan kepada daerah tertentu berdasarkan usulan daerah yang berisi usulan-usulan kegiatan dan sumber-sumber pembiayaan yang diajukan kepada Menteri Teknis oleh daerah tersebut. Bentuknya dapat berupa rencana suatu proyek atau kegiatan tertentu atau dapat berbentuk dokumen program rencana pengeluaran tahunan dan multi tahunan untuk sektor-sektor serta sumber-sumber pembiayaannya. Dana alokasi khusus ini hanya digunakan untuk kegiatan pendidikan, kesehatan, keluarga

berencana, infrastruktur jalan dan jembatan, infrastruktur irigasi, infrastruktur air minum dan sanitasi, prasarana pemerintah daerah, lingkungan hidup, kehutanan, sarana dan prasarana pedesaan, perdagangan, pertanian serta perikanan dan kelautan yang semuanya itu termasuk dalam belanja modal.

Tujuan DAK adalah untuk mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. Pemanfaatan DAK harus diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, peningkatan, pengadaan, dan perbaikan sarana prasarana fisik pelayanan publik dengan umur ekonomis panjang. Diarahkannya pemanfaatan dana alokasi khusus tersebut, tentu diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik yang dapat direalisasikan dalam belanja modal. Jika dihubungkan dengan belanja modal, tujuan dari dana alokasi khusus sendiri adalah untuk realisasi program-program pemerintah pusat yang ada di daerah, pemerintah daerah dalam melakukan alokasi anggaran yang dimiliki tentu tidak bisa mengambil anggaran dari dana alokasi khusus, oleh karena itu apabila terjadi pertumbuhan dalam dana alokasi khusus tidak akan memberi pengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Menurut Mahmudi (2010: 87) Belanja daerah dipisahkan dua bentuk yang terbagi atas belanja operasi dan belanja modal. Belanja operasi yang hakekatnya merupakan biaya (*expense*) untuk membiayai kegiatan non investasi yang memiliki kegunaan kurang dari 1 tahun, berbeda halnya dengan belanja modal dalam pengertiannya merupakan belanja investasi berupa biaya yang diakui neraca.

Belanja modal adalah belanja yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka pembangunan infrastruktur untuk kebutuhan masyarakat atau belanja pembangunan yang berupa investasi fisik yang mempunyai nilai ekonomis lebih dari satu tahun dan mengakibatkan terjadinya penambahan aset daerah (Sulistio, 2012). Aset tetap akan memiliki berbagai ciri yang dapat berwujud. Belanja modal berperan dalam memberikan pelayanan kepada publik dalam jangka panjang. Dapat diketahui bahwa ciri-ciri belanja modal sifatnya itu dapat terlihat. Secara lebih jauh, ciri-ciri belanja modal yaitu: berwujud, bertambah, bermanfaat lebih dari satu periode, dan nilainya relatif material.

Alokasi belanja modal diperuntukkan untuk memenuhi sarana prasarana untuk memperlancar pelaksanaan tugas pemerintah, tentu juga akan meningkatnya pelayanan kepada masyarakat. Secara umum, belanja modal dialokasikan untuk perolehan aset tetap yang dapat digunakan sebagai sarana pembangunan daerah. Salah satu upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kemandirian daerah adalah dengan mengoptimalkan potensi pendapatan daerah dengan cara memberikan proporsi alokasi belanja modal yang lebih tinggi pada sektor yang dianggap produktif.

Menurut Felix (2012) peningkatan belanja modal yang di anggarakan mengakibatkan peningkatan belanja modal dalam kaitannya penambahan infrastruktur dan sarana prasarana publik. Belanja modal dalam pemahamannya berhubungan dengan upaya pemerintah untuk menyediakan fasilitas, sarana dan prasarana yang dapat menunjang kinerja pemerintah dalam upaya memberikan pelayanan yang sebaik mungkin kepada masyarakat.

Pemerintah berperan penting dalam meningkatkan infrastruktur dan sarana prasarana publik tentu akan membuat masyarakat menjadi termotivasi untuk membantu juga pemerintah untuk menciptakan fasilitas dan sarana publik yang tentunya akan bermanfaat juga untuk masyarakat umum.

Kemajuan daerah sangat dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi dan jumlah pendapatan daerah yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Indikator kesejahteraan pada suatu daerah dipengaruhi oleh jumlah pendapatan daerah, besarnya pertumbuhan ekonomi dan kemajuan pembangunan daerah. Pembangunan ekonomi ini ditandai dengan meningkatnya produktivitas dan meningkatnya pendapatan per kapita penduduk dengan demikian terjadi perbaikan kesejahteraan bagi masyarakat.

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan salah satu sumber utama pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tidak hanya itu, adanya dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK) yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan pembangunan (Syukri dan Didi Haryono, 2018).

Kenyataan yang terjadi pada pemerintah daerah saat ini adalah dengan adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi ternyata tidak diikuti dengan peningkatan pada belanja modal. Hal tersebut dapat dilihat dari kecilnya jumlah belanja modal dibandingkan dengan jumlah belanja pegawai. Infrastruktur dan sarana prasarana yang ada di daerah akan berdampak

terhadap pertumbuhan ekonomi. Namun jika sarana prasarana cukup memadai, tentu masyarakat akan dapat melaksanakan kegiatan aktivitas sehari-hari secara aman dan nyaman yang akan berpengaruh semakin meningkatnya tingkat produktivitas. Demikian pula, ketersediaan infrastuktur yang cukup memadai akan mendorong atau menarik para investor untuk membuka suatu usaha atau berinvestasi di daerahnya.

Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya, Muhammad Syukri dan Hinaya (2019) tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap anggaran belanja modal (studi kasus pada Kabupaten dan Kota Provinsi Sulawesi Selatan). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada variabel dan objek yang diteliti. Jika penelitian sebelumnya terdapat variabel pertumbuhan ekonomi, dalam penelitian ini variabelnya yaitu pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Objek dari penelitian ini adalah Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Tengah, sedangkan pada penelitian sebelumnya objeknya adalah Kabupaten dan Kota Provinsi Sulawesi Selatan. Pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus sebagai variabel independen, serta belanja modal sebagai variabel dependen.

Berdasarkan pada latar belakang diatas, penulis akan melakukan penelitian dengan judul:

“PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM DAN DANA ALOKASI KHUSUS TERHADAP BELANJA

MODAL” (Studi Empiris pada Pemerintah Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016-2018).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan-permasalahan yang muncul adalah sebagai berikut:

1. Apakah terdapat Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016-2018?
2. Apakah terdapat Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016-2018?
3. Apakah terdapat Pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016-2018?

C. Tujuan Penelitian

Berhubungan dengan rumusan masalah tersebut, tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016-2018.
2. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016-2018.

3. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016-2018.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta ilmu di berbagai literatur ekonomi saat ini, khususnya pada bidang akuntansi sektor publik yang berkaitan tentang pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terhadap belanja modal pemerintah kabupaten dan kota provinsi jawa tengah.

2. Manfaat Praktis

Kegunaan praktis merupakan penjelasan kepada pihak-pihak mana saja yang kiranya hasil penelitian penulis dapat memberikan manfaat. Adapun kegunaan praktis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagi penulis

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan mengenai belanja modal pemerintah kabupaten dan kota provinsi jawa tengah.

b. Bagi akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam melakukan penelitian yang sejenis dan dapat mengembangkan melalui keterbatasan-keterbatasan yang ada.

c. Bagi peneliti lain

Hasil penelitian ini, diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya dan sebagai penambah wacana keilmuan.

E. Sistematika Penelitian

Pada penelitian disusun secara sistematika yang berurutan yang terdiri dari beberapa bab sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini, berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini, berisi tentang landasan teori berdasarkan pada topik penelitian, tinjauan terhadap penelitian terdahulu, kerangka teori, dan perumusan hipotesis penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini, berisi tentang jenis penelitian, populasi dan sampel, data dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel, metode analisis data yang digunakan dalam penelitian serta metode analisis data penelitian.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini, berisi tentang deskripsi populasi dan sampel, analisis data hasil pengujian hipotesis dan pembahasan hasil analisis data.

BAB V PENUTUP

Pada bab ini, berisi tentang kesimpulan penelitian yang diperoleh dari hasil analisis data uji, keterbatasan penelitian, dan saran-saran untuk penelitian yang mengkaji topik serupa di masa yang akan datang.