

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sistem pemerintahan Indonesia menerapkan sistem pemerintahan desentralisasi yang mensyaratkan perlunya pemberian otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah, termasuk di bidang keuangan negara (daerah). Diantara bentuk otonomi tersebut adalah pemerintah daerah dapat membelanjakan anggarannya dengan benar dan bijak, hal ini bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan kemandirian wilayah daerah masing-masing. Melalui Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) yang telah dilaksanakan pada 26 April 2016, pemerintah Jawa Tengah telah menentukan arah kebijakan dan prioritas pembangunan Jawa Tengah tahun 2017. Pemerintah Jawa Tengah memfokuskan pada pencapaian target yaitu meningkatkan ketahanan pangan dan energi berkelanjutan serta percepatan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran guna mewujudkan kesejahteraan rakyat dan kemandirian wilayah.

Sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 sebagai pengganti dari UU Nomor 25 Tahun 1999 mengatur tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Kegiatan belanja (pengeluaran) pemerintah daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan bagian kegiatan rutin pengeluaran kas daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan operasi dalam pemerintahan. Untuk membiayai pengeluaran tersebut maka dibutuhkan sumber-sumber

penerimaan/pendapatan. Pendapatan daerah menurut Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek dan rincian objek pendapatan. Pendapatan daerah yang dimaksud dikelompokkan atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Perimbangan, dan Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum. Namun faktanya Pemerintah Daerah dalam pengalokasian pendapatan daerah cenderung digunakan untuk keperluan belanja rutin daripada belanja modal. Hal tersebut dapat dilihat dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada Pemerintah Kab/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2015. Kegiatan belanja (pengeluaran) Pemerintah Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan kegiatan rutin pengeluaran kas daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan operasi dalam pemerintahan. Untuk membiayai pengeluaran tersebut maka dibutuhkan sumber-sumber penerimaan dari daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah (Nuarisa, 2013).

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah yang berlaku di Indonesia didasarkan pada UU No. 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi UU No. 23 Tahun 2014. UU No. 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa pemerintah daerah memisahkan fungsi eksekutif dengan fungsi legislatif. Berdasarkan fungsinya, Pemerintah

Daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) terjadi hubungan keagenan (Idris, 2012).

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk propinsi maupun kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran pasca UU 32/2004 dan UU23/2014 melibatkan dua pihak: eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran, adapun eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat draft/rancangan APBD yang hanya bisa diimplementasikan kalau sudah disahkan oleh DPRD dalam prosesratifikasi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, memberi kewenangan yang seluas-luasnya kepada pemerintahan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan mengurangi campur tangan 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. Undang-Undang tersebut memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya kedalam belanja modal dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan dan kemampuan daerah. Pemerintah Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif terlebih dahulu menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas & Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai pedoman dalam pengalokasian sumber daya dalam APBD (Pangestu, 2014).

Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD sebenarnya merupakan *output* pengalokasian sumberdaya, adapun pengalokasian sumberdaya merupakan permasalahan dasar dalam penganggaran sektor publik. Keterbatasan sumber daya sebagai pangkal masalah utama dalam pengalokasian anggaran sektor publik dapat diatasi dengan pendekatan ilmu ekonomi melalui berbagai teori tentang teknik dan prinsip seperti yang dikenal dalam *public expenditure management*. Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Penelitian Pangestu (2014) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, penelitian Hermawan (2015) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

Infrastruktur dan sarana prasarana yang ada di daerah akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah. Jika sarana dan prasarana memadai maka masyarakat dapat melakukan aktivitas sehari-harinya secara aman dan nyaman yang akan berpengaruh pada tingkat produktivitasnya yang semakin meningkat, karena dengan infrastruktur yang memadai akan menarik investor untuk membuka usaha di daerah tersebut. Adanya belanja modal yang bertambah akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu produktivitas masyarakat meningkat dan bertambahnya investor akan meningkatkan pendapatan asli daerah.

Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Pertumbuhan ekonomi mendorong Pemerintah Daerah untuk melakukan pembangunan ekonomi dengan mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan dengan masyarakat untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru yang akan mempengaruhi perkembangan kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut. Pembangunan ekonomi ditandai dengan meningkatnya produktivitas dan pendapatan perkapita penduduk sehingga terjadi perbaikan kesejahteraan. Kenyataan yang terjadi dalam Pemerintah Daerah saat ini adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi tidak selalu diikuti dengan peningkatan belanja modal, hal tersebut dapat dilihat dari kecilnya jumlah belanja modal yang dianggarkan dengan total anggaran belanja daerah (Sudarwadi, 2015).

Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan yang besar kepada daerah untuk menggali potensi yang dimiliki sebagai sumber pendapatan daerah untuk membiayai pengeluaran daerah dalam rangka pelayanan publik. Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. PAD bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mengoptimalkan potensi pendanaan daerah sendiri dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Pemerintah Daerah dalam mengalokasikan belanja modal harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan PAD yang diterima. Besar kecilnya belanja modal akan ditentukan dari besar kecilnya PAD. Peningkatan PAD diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas

pelayanan publik semakin baik tetapi yang terjadi adalah peningkatan pendapatan asli daerah tidak diikuti dengan kenaikan anggaran belanja modal yang signifikan hal ini disebabkan karena pendapatan asli daerah tersebut banyak tersedot untuk membiayai belanja lainnya.

Pemerintah Pusat memberi pendelegasian wewenang kepada Pemerintah Daerah disertai dengan pengalihan dana, sarana dan prasarana serta Sumber Daya Manusia (SDM). Pengalihan dana diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK). Berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2014, Dana Alokasi Khusus merupakan 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. Pemanfaatan DAK diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang, dan tidak termasuk penyertaan modal. Pengalokasian DAK diharapkan dapat mempengaruhi belanja modal, karena DAK cenderung akan menambah aset tetap yang dimiliki pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik.

Setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan-kegiatannya, hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah lainnya. Oleh karena itu, untuk mengatasi ketimpangan fiskal ini Pemerintah mengalokasikan dana yang 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 aspek pemerataan

dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Adanya transfer dana dari pusat ini diharapkan pemerintah daerah bisa lebih mengalokasikan PAD yang didapatnya untuk membiayai belanja modal di daerahnya (Sudarwadi, 2015).

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian yang dilakukan Mayasari, dkk (2014) yang meneliti tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada pemerintah Kabupaten Buleleng, pada penelitian Mayasari hanya terdiri dari tiga variabel independen (pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum), sementara pada penelitian saat ini menambahkan beberapa variabel penelitian yaitu dana alokasi khusus dan dana bagi hasil. Adapun cakupan populasi pada penelitian terdahulu hanya pada satu kabupaten sedangkan pada penelitian saat ini adalah satu wilayah Provinsi Jawa Tengah dengan periode pengamatan tahun 2013-2015.

Pada dasarnya penelitian ini berusaha ingin mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, dan Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal. Sehubungan dengan hal tersebut, maka judul penelitian ini adalah “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, dan Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal (Studi Empiris pada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tahun 2013-2015).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal?
2. Apakah dana alokasi umum berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal?
3. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal?
4. Apakah dana bagi hasil berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal?
5. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal?
6. Apakah pendapatan asli daerah, alokasi umum, alokasi khusus, dana bagi hasil dan pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah untuk membuktikan secara empiris pengaruh :

1. Pendapatan asli daerah terhadap pengalokasian belanja modal.
2. Dana alokasi umum terhadap pengalokasian belanja modal.
3. Dana alokasi khusus terhadap pengalokasian belanja modal.
4. Dana bagi hasil terhadap pengalokasian belanja modal.

5. Pertumbuhan ekonomi terhadap pengalokasian belanja modal.
6. Pendapatan asli daerah, alokasi umum, alokasi khusus, dana bagi hasil dan pertumbuhan ekonomi terhadap pengalokasian belanja modal.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis dari penelitian adalah sebagai sarana untuk memberikan bukti empiris tentang pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil, dan pertumbuhan ekonomi pengaruhnya terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
2. Penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam menambah pengetahuan di bidang akuntansi pemerintahan sehingga dapat menjadi acuan penelitian selanjutnya.

E. Sistematika Penulisan Skripsi

Untuk memperoleh gambaran yang singkat dari skripsi ini maka dalam bagian ini penulis mengemukakan sistematika penulisan yang terdiri dari lima bab, hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi uraian tentang landasan teori (Telaah Teori) berisi teori dan dasar yang relevan serta fakta yang terjadi dari sumber penelitian sebelumnya, tinjauan umum mengenai variabel dalam

penelitian, pengembangan kerangka pemikiran serta hipotesis penelitian.

BAB III: METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan jenis penelitian, populasi, sampel, data dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional dan pengukuran variable, serta metode analisis data yang digunakan.

BAB IV: ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi gambaran umum objek penelitian, hasil analisis data, pengujian hipotesis dan pembahasan terhadap hasil penelitian.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dibahas dalam bab sebelumnya, keterbatasan serta saran- saran penelitian yang dapat diberikan sehubungan dengan hasil penelitian.