

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah reformasi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Kewenangan penuh pemerintah daerah Kabupaten/Kota tanpa campur tangan Pemerintah Pusat biasa disebut dengan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah itu sendiri. Menurut Mariun (1979) bahwa dengan kebebasan yang dimiliki pemerintah daerah memungkinkan untuk membuat inisiatif sendiri, mengelola dan mengoptimalkan sumber daya daerah. Sedangkan menurut Vincent Lemius (1986) bahwa otonomi daerah merupakan kebebasan untuk mengambil keputusan politik maupun administrasi, dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan.

Di era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Salah satu Ketetapan MPR yaitu Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang “Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik

Indonesia” merupakan landasan hukum bagi dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai dasar penyelenggaraan otonomi daerah.

Dampak dari reformasi itu sendiri adalah pengelolaan maupun pengurusan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government*) dalam bentuk desentralisasi keuangan maupun pada otonomi daerah. Tata kelola pemerintah yang baik ditandai dengan munculnya transparansi dan akuntabilitas. Kegiatan desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi sesuai Undang–Undang yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014. Desentralisasi bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata di seluruh Indonesia. Desentralisasi sendiri menurut Rondinelli, Nellis, dan juga Chema (1983) ialah penciptaan atau penguatan, baik itu dari segi keuangan maupun hukum. Kepada unit–unit pemerintah subnasional yang penyelenggaranya secara bersifat substansial berada diluar kontrol langsung dari pemerintah pusat. Selain itu desentralisasi juga bertujuan untuk mencegah pemusatan keuangan sebagai usaha pendemokrasian pemerintah daerah untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintah. Dengan adanya kegiatan desentralisasi masyarakat bisa bergerak lebih luas dalam mengelola berbagai sumber daya yang disediakan pemerintah untuk

masyarakat dan dapat mengikuti perkembangan berbagai sistem pemerintah yang sedang dijalankan.

APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) adalah rancangan keuangan tahunan yang dirancang setiap tahun dengan tujuan agar penggunaan anggaran pendapatan dan belanja sesuai rencana dan dialokasikan sesuai rencana. APBN 2019 disusun dengan tujuan investasi dan daya saing yang berfokus pada pembangunan sumber daya manusia dengan harapan kebijakan fiskal mampu merespon dinamika volatilitas global dan pencapaian target pembangunan secara optimal.

Tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2019 sebesar 5,3% dengan tingkat inflasi 3,5% dan di tahun 2017 tercatat 5,07% walaupun masih berada dibawah yang ditargetkan sebesar 5,2% tetapi tingkat pertumbuhan ekonomi pada tahun 2017 menduduki tingkat ekonomi paling tinggi sejak tahun 2014. Tingkat pertumbuhan ekonomi ini berada diatas Negara Malaysia tercatat 4,3% dan berada dibawah Negara Filipina 6,9% dan Myanmar 6,9% pada tahun 2017. Sebaiknya pemerintah berupaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia di berbagai bidang, seperti memperbanyak lapangan kerja baru dengan begitu dapat mengurangi pengangguran yang saat ini sudah tidak terkendali. Menggenjot Nilai Ekspor, Kementerian Perdagangan RI pada tahun 2016 mencatat tingkat ekspor Indonesia menurun sejumlah 6,6% pertahun, untuk mengatasinya sebaiknya Pemerintah melakukan perluasan kegiatan pasar ekspor-nya.

Pemerintah sebaiknya menggenjot pembangunan infrastruktur untuk mendorong perekonomian di negeri ini. Seperti program Presiden Joko Widodo di masa periode pertama, dengan agenda prioritas utama atau biasa disebut dengan Nawa Cita seperti di point keenam yaitu pemerintah diharapkan dapat membangun infrastruktur untuk mendorong produktivitas masyarakat sehingga dapat mengubah masyarakat Indonesia menjadi produktif dan mampu meningkatkan daya saing.

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan bagian dari pendapatan daerah yang dianggarkan dalam APBD. Alokasi belanja modal di Indonesia bersumber dari berbagai arah seperti Pendapatan Asli Daerah (PAD) sesuai UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 18 menyebutkan Pendapatan Asli Daerah. Mardiasmo (2002:132) “PAD adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah”. Salah satu jenis dari PAD adalah dari retribusi daerah, Retribusi Daerah sendiri adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan (Marihhot P. Siahaan, 2005:6).

Penerapan *desentralisasi fiskal* di Indonesia yang diwujudkan dalam bentuk penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola sendiri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, termasuk pengelolaan keuangan daerah (Abdullah dan Nazry, 2014). APBD

adalah suatu daftar yang secara sistematis membuat sumber-sumber penerimaan daerah dan aloasi pengeluaran daerah dalam jangka waktu 1 tahun. APBD menampung kepentingan masyarakat dan pemerintah daerah dan diwujudkan dalam berbagai kegiatan yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) melibatkan dua pihak, yaitu pihak eksekutif (terdiri dari bupati/walikota, sekda, SKPD, BAP-PEDA, BPKD) dan pihak legislatif (DPRD) selain itu ada pihak pengawas dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang termasuk pengawas eksternal yang bertugas mengaudit terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintah daerah. Di dalam Undang-undang sudah dijelaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber dana ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan dan kemampuan daerah.

Belanja modal merupakan komponen belanja langsung dalam anggaran pemerintah yang menghasilkan output berupa aset tetap. Dalam anggaran Pemerintah Daerah, porsi alokasi belanja modal dalam APBD merupakan komponen belanja yang sangat penting. Di tahun 2019 APBD banyak dihabiskan untuk alokasi belanja pegawai menggaji para Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD), sehingga dengan begitu mempengaruhi pada pembangunan infrastruktur yang lebih produktif seperti yang sudah dijalankan pada program Nawa Cita oleh Presiden Joko Widodo di periode

pertama dan untuk persiapan Presiden Joko Widodo di periode kedua yang juga menekankan infrastruktur guna meningkatkan daya saing. Tercatat di Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk) ada 131 Kabupaten/Kota di Indonesia yang menggunakan dana APBD untuk belanja pegawai, sebesar 4,3% dari rasio belanja pegawai terhadap rasio total belanja APBD. Alokasi belanja pegawai mendapat bagian terbesar dalam APBN dan mengalami peningkatan yang signifikan tiap tahunnya. Dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 5 tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 dan amanat Permendagri Nomor 27 tahun 2013 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2014. Setiap tahunnya pendapatan pemerintah mengalami peningkatan secara signifikan, tetapi tidak dibarengi dengan peningkatan belanja modal yang berbanding lurus dengan kenaikan PAD, Dana Perimbangan dan Belanja Pegawai.

Salah satu Dana Perimbangan adalah DAU yaitu dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan keuangan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam pelaksanaan desentralisasi. Menurut UU No. 33 tahun 2004 jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan APBN. Dana Alokasi Umum bertujuan untuk pemerataan keuangan antar daerah dari pemerintah pusat dengan mempertimbangkan kebutuhan daerah dan potensi daerah itu sendiri. Dengan adanya dana transfer dari pemerintah pusat pemerintah daerah diharapkan mampu mengalokasikan

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang didapat untuk membiayai belanja modal. Belanja Modal merupakan bagian dari belanja daerah yang juga didanai dari DAU dan diperhtungkan oleh pemerintah daerah ke dalam APBD.

Dana Transfer atau Dana Perimbangan Lainnya adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) yaitu dana dari pemerintah pusat yang dialokasikan kepada pemerintah daerah yang bersumber dari APBN untuk daerah tertentu yang bertujuan untuk mendanai kegiatan yang bersifat khusus yang merupakan kepentingan daerah tersebut. Capkova & Roncakova (2014) menjelaskan bahwa, *“The main mechanism for intergovernmental transfers is grants from central to local governments. A variety of unconditional (general) grant systems are in use to address vertical imbalances. Provision of conditional (specific) block grants from the centre to subnational governments aims to financing certain services, such as primary education, 48 Majalah Ilmiah Solusi Vol. 17, No. 1 Januari 2019 ISSN : 1412-5331 social services and roads. Equalisation grants are used to address horizontal imbalances between local authorities”*

Seperti pendapat dari Capkova & Rancakova (2014) mekanisme utama untuk transfer antar pemerintah adalah transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Berbagai macam sistem transfer tanpa syarat (umum) digunakan untuk mengatasi ketidakseimbangan vertikal. Transfer dengan syarat (khusus) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah bertujuan untuk membiayai layanan tertentu, seperti pendidikan dasar, pelayanan sosial dan

jalan. Transfer dana perimbangan digunakan untuk mengatasi ketidakseimbangan horizontal antar pemerintah daerah.

Dana Alokasi Khusus (DAK) dibagi menjadi dua yaitu DAK Fisik dan DAK Non-fisik, DAK Non-Fisik adalah dana yang dialokasikan dalam APBN yang bertujuan untuk mendanai kegiatan khusus non-fisik daerah guna untuk meningkatkan pelayanan masyarakat seperti pendidikan dan kesehatan. DAK Fisik merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu guna mendanai kegiatan khusus fisik daerah sebagai prioritas Nasional untuk meningkatkan infrastruktur daerah. Selain Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terdapat Dana Bagi Hasil (DBH) yang merupakan dana dari APBN yang dialokasikan ke daerah untuk mendanai kegiatan daerah dalam kegiatan desentralisasi. Dana Bagi Hasil bersumber dari Pajak dan Sumber Daya Alam (SDA).

B. RUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang permasalahan diatas maka penulis mencoba mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah Belanja Pegawai mempunyai pengaruh terhadap belanja modal?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) mempunyai pengaruh terhadap belanja modal?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) mempunyai pengaruh terhadap belanja modal?
4. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) mempunyai pengaruh terhadap belanja modal?

5. Apakah Belanja Barang dan Jasa mempunyai pengaruh terhadap belanja modal?
6. Apakah Kemandirian Daerah mempunyai pengaruh terhadap belanja modal?
7. Apakah Ketergantungan Fiskal mempunyai pengaruh terhadap belanja modal?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk menguji Belanja Pegawai dalam mempengaruhi belanja modal.
2. Untuk menguji Dana Alokasi Umum (DAU) dalam mempengaruhi belanja modal.
3. Untuk menguji Dana Alokasi Khusus (DAK) dalam mempengaruhi belanja modal.
4. Untuk menguji Dana Bagi Hasil (DBH) dalam mempengaruhi belanja modal.
5. Untuk menguji Belanja Barang dan Jasa dalam mempengaruhi belanja modal.
6. Untuk menguji Kemandirian Daerah dalam mempengaruhi belanja modal.
7. Untuk menguji Ketergantungan Fiskal dalam mempengaruhi belanja modal.

D. MANFAAT PENELITIAN

Dari hasil penelitian yang dilakukan, diharapkan mampu memberikan manfaat antara lain :

1. Bagi Peneliti

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai Belanja Modal dengan berbagai teori yang ada yang terjadi sesuai kejadian yang berlangsung.

2. Bagi Peneliti Lainnya

Diharapkan dapat membantu sebagai acuan dalam melakukan penelitian selanjutnya dengan mengambil tema yang sama.

3. Bagi Akademisi

Dari hasil penelitian ini dapat membantu pemerintah untuk mengembangkan pengetahuan khususnya dibidang akuntansi mengenai pengaruh dari Belanja Pegawai, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, Belanja Barang dan Jasa, Kemandirian Daerah, dan Ketergantungan Fiskal terhadap Belanja Modal.

4. Bagi Sektor Publik dan Pemerintah

Dari hasil penelitian diharapkan dapat berkontribusi informasi kepada baik pemerintah maupun masyarakat Kabupaten/Kota di Indonesia mengenai Belanja Modal dan pengaruh dari Belanja Pegawai, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, Belanja Barang dan Jasa, Kemandirian Daerah, dan Ketergantungan Fiskal. Dan dari hasil penelitian ini dapat menjadi evaluasi bagi pemerintah daerah

dalam menentukan kebijakan APBD supaya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan infrastruktur daerah.