

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Daerah yang berada di Wilayah Republik Indonesia tidak dapat terlepas dari adanya peran dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam hal menjalankan fungsi pemerintahan yang ada pada di setiap daerah. Namun, dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang berlaku pada setiap daerah di wilayah Republik Indonesia menjadikan Pemerintah Daerah memiliki pelimpahan kewenangan dengan cakupan luas untuk mengelola keuangan daerah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, evaluasi dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang disebut sebagai otonomi daerah. Dengan itu, untuk mengatur segala kas milik daerah yang dipergunakan dalam pelayanan publik di daerah dapat diatur dengan mudah oleh Pemerintah Daerah.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dituntut kemandirian Pemerintah Daerah dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Anggaran belanja rutin maupun pembangunan tidak lagi berasal dari pusat, tetapi lebih banyak

berasal dari sumber-sumber daerah sendiri sehingga tanggungjawab yang dimiliki oleh pemerintah daerah lebih besar dalam pengelolaan keuangan daerah. Kebijakan otonomi daerah di satu sisi disambut baik oleh sebagian Pemerintah Daerah (Provinsi), namun disisi lain justru direspon sebaliknya dikarenakan belum siapnya daerah memasuki era ini karena rendahnya kapasitas fiskal daerah (Adi, 2012).

Pemerintah Daerah diberikan wewenang untuk memungut pajak atau retribusi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi yang dilakukan menggunakan beban APBD. Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan (DAU, DAK dan DBH) dan Pinjaman Daerah. Sumber dana bagi daerah tersebut langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, melalui kerjasama dengan Pemerintah Pusat (Halim, 2009). Pemerintah Daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Pendapatan Asli Daerah sering diukur dan digunakan untuk menentukan kemampuan keuangan daerah dalam era otonomi daerah sehingga besar kecilnya penerimaan Pendapatan Asli Daerah seringkali dihubungkan dengan keberhasilan daerah dalam menjalani otonomi daerah. Pajak dan Retribusi Daerah (yang merupakan komponen penyumbang PAD terbesar) seharusnya mampu membiayai Belanja Pemerintah Daerah (Kuncoro, 2007).

Dalam menangani pemberian transfer atau bantuan Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil terdapat campur tangan Pemerintah Pusat. Hal ini yang menjadi penyebab munculnya permasalahan di daerah, seperti masih adanya sikap arogan Pemerintah Pusat yang hingga kini belum menyerahkan kewenangan pengelolaan sumber daya alam kepada daerah. Untuk menghitung berapa penghasilan yang didapati dalam pengelolaan sumber daya alam di daerah seharusnya Pemerintah Pusat tidak menyulitkan departemen keuangan dalam melakukannya tugasnya. Pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Menurut Mardiasmo (2002) saat ini masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan upaya meningkatkan penerimaan daerah keterbatasan sarana dan prasarana yang tidak mendukung untuk investasi menimbulkan pertanyaan bagaimana sebenarnya Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal, apakah karena Pendapatan Asli Daerah yang rendah atau alokasi yang kurang tepat.

Pemerintah Pusat memandang bahwa Pendapatan Asli Daerah kedepan sangat strategis didalam menyukkseskan proses desentralisasi, persoalannya adalah bagaimana pemerintah daerah mengembangkan dan mengefektifkan Pendapatan Asli Daerah tanpa harus membebani investor atau masyarakat lokal. Menurut Saragih (2003) bahwa dikhawatirkan otonomi daerah

mengalami penyempitan makna menjadi kebebasan untuk memungut pajak dan retribusi oleh daerah, terutama pada daerah-daerah yang minim sumberdaya alam sehingga hanya sedikit mendapatkan Dana Bagi Hasil (*profit sharing*). Otonomi daerah selama ini dalam kenyataannya tidak berhasil mengembangkan potensi daerahnya, tetapi lebih banyak mematikan potensi yang ada. Dengan demikian, pengalokasian Belanja Modal oleh Pemerintah Daerah harus berjalan dengan baik karena Belanja Modal merupakan satu langkah bagi Pemerintah Daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik.

Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi (PP No. 24 Tahun 2005). Belanja Modal sangat berkaitan dengan perencanaan keuangan jangka panjang, terutama pembiayaan untuk pemeliharaan aset tetap yang dihasilkan dari Belanja Modal tersebut. Dari konsep *Multi-Term Expenditure Framework* (MTEF) menyatakan bahwa kebijakan Belanja Modal harus memperhatikan kemanfaatan (*usefulness*) dan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah (*budget capability*) dalam pengelolaan aset tersebut dalam jangka panjang (Allen dan Tommasi, 2001).

Pemanfaatan anggaran belanja lebih baik di alokasikan untuk hal-hal produktif dan program layanan publik, misalnya untuk pembangunan. Hal ini sesuai dengan salah satu tujuan dari Belanja Modal, yaitu harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik (Halim, 2006). Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah

setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran tersebut ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Dengan meningkatkan investasi modal yang tinggi diharapkan juga mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya Belanja Modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah.

Dalam pengelolaan anggaran, asas kemandirian dijadikan dasar Pemerintah Daerah untuk mengoptimalkan penerimaan dari daerahnya sendiri yaitu sektor Pendapatan Asli Daerah. Menurut UU No. 32 tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah selama ini merupakan sumber pendapatan daerah yang dominan, oleh karena itu perlu ditingkatkan penerimaan dalam Pajak Daerah dan Restribusi Daerah. Dalam pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah terhadap upaya pembangunan, Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah sehingga dana transfer dari Pemerintah Pusat harus digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada publik.

Setiap Pemerintah Daerah (Provinsi) mempunyai kemampuan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan operasional didaerahnya masing-masing sehingga menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah. Untuk mengatasi ketimpangan tersebut pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan (DAU, DAK dan DBH) untuk masing-masing daerah. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Berdasarkan uraian diatas penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan data selama 5 tahun terakhir dengan mengambil data yang ada pada setiap Provinsi yang terdapat di Pulau Jawa dengan tahun anggaran 2012-2016, dengan judul: **“PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD), DANA ALOKASI UMUM (DAU), DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) DAN DANA BAGI HASIL (DBH) TERHADAP BELANJA MODAL”** (Studi kasus pada Provinsi di Pulau Jawa Periode 2012 – 2016)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka terdapat masalah yang dapat dipecahkan dari topik ini, yaitu sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal pada Provinsi yang terdapat di Pulau Jawa ?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal pada Provinsi yang terdapat di Pulau Jawa ?

3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal pada Provinsi yang terdapat di Pulau Jawa ?
4. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap Belanja Modal pada Provinsi yang terdapat di Pulau Jawa ?
5. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) secara simultan berpengaruh terhadap Belanja Modal pada Provinsi yang terdapat di Pulau Jawa ?

C. Batasan Masalah

Permasalahan pada penelitian ini dibatasi oleh faktor-faktor dibawah adalah sebagai berikut:

1. Variabel yang digunakan adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Belanja Modal.
2. Penelitian ini dilakukan terhadap Laporan Realisasi APBD pada Provinsi yang terdapat di Pulau Jawa Periode 2012-2016 yang diperoleh dari situs resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (www.dpj.kemenkeu.go.id)
3. Sampel yang digunakan yaitu Laporan Realisasi APBD dan Ringkasan Perubahan APBD berdasarkan rincian objek pendapatan, belanja dan pembiayaan Provinsi di Pulau Jawa tahun anggaran 2012-2016, yang memberikan gambaran terbaru mengenai perkembangan Pendapatan Asli

Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Belanja Modal.

D. Tujuan Penelitian

Dari permasalahan yang telah diidentifikasi diatas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal pada Provinsi yang terdapat di Pulau Jawa.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal pada Provinsi yang terdapat di Pulau Jawa.
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal pada Provinsi yang terdapat di Pulau Jawa.
4. Untuk mengetahui pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal pada Provinsi yang terdapat di Pulau Jawa.
5. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) secara simultan terhadap Belanja Modal pada Provinsi yang terdapat di Pulau Jawa.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Penulis, Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan sebagai bahan referensi, terutama dalam bidang akuntansi yang berhubungan dengan Pendapatan dan Belanja Modal.

2. Bagi Pemerintah Daerah, Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu makna bagi Pemerintah Daerah untuk memaksimalkan penggunaan dari Pendapatan Daerah untuk Belanja Modal supaya kondisi daerah dapat lebih berkembang dan maju.
3. Bagi Akademis, Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan dan referensi bagi penulisan karya ilmiah yang terkait dengan pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Kerangka penulisan skripsi merupakan suatu pola dalam penyusunan karya ilmiah untuk memperoleh gambaran secara garis besar dari bab pertama hingga bab terakhir. Kerangka penulisan skripsi dimaksudkan untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi penelitian. Penelitian ini di susun dengan urutan sebagai berikut:

1. BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelien, manfaat penelitian, serta kerangka penulisan skripsi.

2. BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan tentang landasan teori yang mendukung dan perumusan hipotesis yang mendukung dalam menganalisis hasil penelitian, penelien terdahulu, serta hipotesis penelien.

3. BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang bagaimana penelitian akan dilaksanakan secara operasional. Oleh karena itu diuraikan lokasi penelitian, populasi dan sampel penelitian.

4. BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang hasil penelitian secara sistematis kemudian dianalisis dengan menggunakan metodologi penelitian yang telah ditetapkan untuk selanjutnya diadakan pembahasan.

5. BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan yang telah dirangkum menjadi suatu kesimpulan dari pembahasan pada bab sebelumnya, Saran dan keterbatasan penelitian.