

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya, konsep pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal bukanlah konsep yang baru di Indonesia, karena sudah diatur dalam Undang-Undang (UU) RI No. 5 Tahun 1975 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, namun dalam prakteknya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal selama pemerintahan orde baru belum dapat mengurangi besarnya ketimpangan vertikal dan horisontal, yang ditunjukkan dengan tingginya derajat sentralisasi fiskal dan besarnya ketimpangan antar daerah dan wilayah (Siwasiwan, 2013).

Menurut Siwasiwan (2013) Otonomi daerah selama kurun waktu diberlakukannya UU tersebut hanyalah sebagai retorika politik yang tak pernah terwujud dalam kehidupan nyata. Bahkan secara ironis pemerintah pusat justru menjalankan sistem pemerintahan sentralis yang tentu berlawanan arah dengan filosofi yang terkandung dalam klausul pada UU tersebut.

Otonomi daerah berlaku efektif mulai 1 Januari 2001 mempunyai tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Undang-undang yang mengatur tentang otonomi daerah ini dalam perkembangannya mengalami beberapa rangkaian perubahan hingga sampailah pada UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, yang menjadi babak baru terkait dengan

kebijakan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kebijakan tersebut bisa dilihat dari dua sudut pandang. Sudut pandang yang pertama adalah tantangan, yang kedua adalah peluang bagi Pemerintah Daerah dalam mengembangkan potensi daerah, kewenangan untuk mengelola sumber daya yang di miliki daerah secara efektif dan efisien. Hal tersebut dikarenakan dalam UU tersebut di amanatkan suatu kewenangan otonomi yaitu agar daerah melakukan pembangunan di segala bidang, terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana publik. Pembangunan tersebut diharapkan dapat di laksanakan secara mandiri oleh daerah, baik dari sisi perencanaan, pembangunan, serta pembiayaannya.

Daerah di beri kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya sendiri, dengan tujuan untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat dan memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang menitik beratkan pada daerah kabupaten dan kota ditandai dengan adanya penyerahan sejumlah kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Hal tersebut menegaskan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk

menentukan alokasi sumber daya yang di miliki untuk belanja-belanja daerah dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum dalam anggaran daerah.

Dampak pelaksanaan otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah dalam menciptakan *good governance* sebagai prasyarat dengan mengedepankan akuntabilitas dan transparansi. Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah karena terkait dengan dampak anggaran terhadap kinerja pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut APBD, baik untuk provinsi maupun untuk kabupaten dan kota. Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang Kebijakan Umum APBD dan prioritas dan plafon Anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah daerah sebagai agen dan DPRD sebagai principal. Hal ini menyebabkan penelitian di bidang anggaran pada pemerintah daerah menjadi relevan dan penting.

Kegiatan belanja (pengeluaran) Pemerintah Daerah dalam APBD merupakan kegiatan rutin pengeluaran kas daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan operasi dalam pemerintahan. Sumber penerimaan daerah terdiri atas

Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah, dan pendapatan daerah lain-lain yang sah (Nuarisa, 2013).

Pemerintah Daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Belanja modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun dan akan menambah aset atau kekayaan pemerintah, selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan biaya pemeliharaan. Belanja modal dikategorikan menjadi lima kategori utama yaitu belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan, irigasi dan jaringan serta belanja modal fisik lainnya. Belanja modal memiliki peranan penting karena memiliki masa manfaat jangka panjang untuk memberikan pelayanan kepada publik. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap Pemerintah Daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya (Nuarisa, 2013).

Saragih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Dengan demikian Pemerintah Daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanan publik dalam rangka menghadapi desentralisasi fiskal.

Desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi/tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan.

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 10 menyatakan bahwa yang menjadi sumber-sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah (*capital investment*) antara lain berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan yang diterima oleh daerah-daerah dari pemerintah pusat. Dana perimbangan itu terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Selain itu, juga terdapat sumber lain yang berasal dari pembiayaan berupa pinjaman daerah.

Menurut UU No 32 tahun 2004 PAD adalah pendapatan asli daerah yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari laba perusahaan daerah dan lain-lain pendapatan yang sah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibandingkan dengan sumber-sumber pendaptan di luar PAD, karena dapat digunakan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif daerah, sedangkan bentuk pemberian pemerintah yang non PAD lebih bersifat terikat.

PAD setiap daerah berbeda-beda, daerah yang memiliki kemajuan di bidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Karena itu terjadi ketimpangan. Disatu sisi ada daerah yang sangat

kaya karena memiliki PAD yang tinggi dan di sisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah.

Dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di antaranya adalah DAU dan DAK. DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang di alokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Menurut (Nuarisa,2013) terdapat tujuh prinsip dasar pengalokasian DAU yang harus dipertimbangkan pemerintah, yaitu (1) Kecukupan (*adequacy*); (2) Netralitas dan efisiensi (*neutrality and efficiency*); (3) Akuntabilitas (*accountability*); (4) Relevansi dengan tujuan (*relevance*); (5) Keadilan (*equity*); (6) Objektivitas dan transparansi (*objectivity dan transparency*); (7) Kesederhanaan (*simplicity*). Sedangkan DAK adalah dana perimbangan dan bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional yang menjadi urusan daerah. DAK yang dialokasikan untuk membantu daerah mendanai kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang merupakan prioritas nasional dalam bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintah daerah, serta lingkungan hidup.

Pada penelitian yang dilakukan oleh Wandira (2013) menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Nuarisa (2013), dan Sumarmi (2010) menyatakan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara PAD dengan belanja modal. Hal ini dapat diartikan bahwa semakin tinggi PAD maka pengeluaran pemerintah atas belanja modal pun akan semakin tinggi. Hal ini sesuai dengan PP No. 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah yang menyatakan bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Artinya, di setiap penyusunan APBD, jika Pemerintah Daerah akan mengalokasikan belanja modal maka harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan PAD yang diterima. Besar kecilnya belanja modal akan ditentukan dari besar kecilnya PAD. Sehingga jika Pemerintah Daerah ingin meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat dengan jalan meningkatkan belanja modal, maka Pemerintah Daerah harus berusaha keras untuk menggali PAD yang sebesar-besarnya.

Setiap daerah mempunyai kemampuan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan operasional di daerahnya masing-masing, hal tersebut menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah. Untuk mengatasi ketimpangan tersebut, Pemerintah Pusat mentransfer dana perimbangan untuk masing-masing daerah. Salah satu dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU). Dari penelitian yang dilakukan oleh Nuarisa (2013) menyatakan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara DAU dengan belanja modal. Hal ini

mengindikasikan bahwa terdapat hubungan antara pemberian dana transfer dari pemerintah yaitu DAU, dengan alokasi pengeluaran daerah melalui alokasi belanja modal. Semakin tinggi DAU maka alokasi belanja modal juga meningkat. Hal ini disebabkan karena daerah yang memiliki pendapatan (DAU) yang besar maka alokasi untuk anggaran belanja daerah (belanja modal) akan meningkat. Serupa dengan penelitian yang dilakukan oleh Siwasiwan (2013) yang menyatakan bahwa DAU berpengaruh positif terhadap Belanja Modal. Hasil penelitian ini konsisten dengan penelitian Darwanto dan Yustikasari (2007) yang menyimpulkan bahwa dana alokasi umum (DAU) memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Sumarmi (2010) menemukan bahwa DAU berpengaruh negatif terhadap alokasi Belanja Modal.

Dana perimbangan lainnya adalah Dana Alokasi Khusus. DAK merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang menjadi prioritas nasional. Tujuan DAK untuk mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Nuarisa (2013) menyatakan bahwa secara parsial DAK berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Modal. Penelitian yang dilakukan oleh Siwasiwan (2013) dan Sumarmi (2010) juga memperoleh hasil yang serupa yaitu DAK berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Modal.

Berdasarkan uraian singkat di atas maka peneliti tertarik melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Modal (Studi Kasus pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta 2006-2012)”**.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Sheila Ardhian Nuarisa (2013) tentang pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap pengalokasian Belanja Modal. Namun perbedaannya ada pada kurun waktu penelitian dan tempat penelitian. Jika pada penelitian sebelumnya hanya dilakukan pada periode 2011, maka penelitian kali ini menggunakan data pada periode 2006-2012. Tempat penelitian sebelumnya dilakukan di pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah sedangkan kali ini penelitian dilakukan di Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

B. Batasan Masalah

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan dan kemungkinan untuk perkembangan penelitian sebagai berikut :

- 1) Sampel yang digunakan dalam penelitian ini hanya terbatas pada daerah Kabupaten/Kota di D.I. Yogyakarta sehingga generalisasi temuan dan rekomendasi penelitian ini kurang dapat diberlakukan bagi daerah diluar Provinsi D.I. Yogyakarta.

- 2) Pengambilan sampel menggunakan data sekunder, hal ini membuat ketersediaan data berdasarkan informasi yang telah dibuat, sehingga tidak dapat dikembangkan lebih luas.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang dikemukakan diatas, maka dapat diidentifikasi suatu rumusan masalah sebagai berikut:

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

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang di ajukan diatas, penelitian ini bertujuan:

- 1) Untuk menguji dan memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh PAD terhadap Belanja Modal.
- 2) Untuk menguji dan memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh DAU terhadap Belanja Modal.
- 3) Untuk menguji dan memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh DAK terhadap Belanja Modal.

E. Manfaat Penelitian

Pada penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1) Bagi Peneliti

Dapat memberikan gambaran secara langsung dari teori yang diperoleh baik dari bahan-bahan kuliah maupun literatur-literatur yang berhubungan dengan masalah yang sedang di teliti.

2) Bidang Praktik

Memberikan masukan bagi pemerintah dalam hal penyusunan kebijakan dimasa yang akan datang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian dan evaluasi dari APBD dan UU yang menyertainya.

3) Manfaat Teoritis

Memberikan kontribusi teori sebagai bahan referensi dalam perkuliahan mata kuliah Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah dan hasil penelitian ini di harapkan memberi sumbangan bagi ilmu pengetahuan bagi pembaca dan memberi kontribusi literatur di bidang Akuntansi Sektor Publik.