

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1988 telah menyebabkan tumbangya kekuasaan orde baru yang menganut sistem pemerintahan sentralisasi dan digantikan dengan sistem pemerintahan yang desentralisasi. Sistem pemerintahan desentralisasi menganut asas demokrasi yang diikuti dengan pemberian otonomi daerah dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah di daerah, otonomi daerah diberlakukan sejak tahun 2001. Pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur daerahnya sendiri sesuai peraturan perundang-undangan.

Otonomi daerah diterapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, hal ini bertujuan memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk memanfaatkan dan mengembangkan sumber daya dan potensi daerahnya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah tersebut.

Desentralisasi fiskal memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, hal ini mengharuskan

pemerintah daerah untuk mengelola secara optimal seluruh pendapatan daerahnya. Sehingga bertujuan sebagai pemenuhan akan kebutuhan belanja daerah yang akan dipergunakan untuk meningkatkan pembangunan daerah, meningkatkan pelayanan publik, keadilan, dan pemerataan serta memajukan perekonomian daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari segi sosial maupun ekonomi sebagai bentuk pelaksanaan desentralisasi.

UU No 33 Tahun 2004, menjelaskan bahwa pemerintah daerah memiliki pendapatan daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Lain-lain Pendapatan. PAD merupakan pendapatan yang dihasilkan daerah dari sumber-sumber dalam wilayah daerahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendukung pelaksanaan rumah tangga pemerintah daerah dan mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pendapatan daerah yang dikelola oleh pemerintah daerah merupakan pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah pusat memberikan amanah kepada pemerintah daerah.

Pemberian amanah artinya bahwa pemerintah daerah harus bertanggung jawab dalam mengelola pemerintahan daerahnya dan melaksanakan tugas dengan baik

yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah dari segi sosial maupun ekonomi. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Al-Qur'an Surat Al-Mu'minun ayat 8:

وَالَّذِينَ هُمْ لِأَمَانَاتِهِمْ وَعَهْدِهِمْ رَاعُونَ

Artinya:

“Dan orang-orang yang memelihara amanat-amanat (yang dipikulnya) dan janjinya”. (Q.S Al-Mu'minun : 8)

Penjelasan tentang amanah dijelaskan juga dalam Surat Al-Anfal ayat 27:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya:

“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui”. (Q.S Al-Anfal : 27)

Selain ayat diatas, amanah juga dijelaskan dalam hadits yang diriwayatkan oleh Anas bin Malik Radhiyallahu ‘Anhu sebagai berikut:

مَا خَطَبَنَا نَبِيُّ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، إِلَّا قَالَ: لَا إِيمَانَ لِمَنْ لَا أَمَانَةَ لَهُ، وَلَا دِينَ لِمَنْ لَا عَهْدَ لَهُ

Artinya:

“Tidaklah Nabiullah Shallallahu ‘alaihi wa sallam berkhotbah kepada kami, melainkan beliau bersabda:”Tidak ada iman bagi orang yang tidak memiliki (sifat) amanah, dan tidak ada agama bagi orang yang tidak menepati janjinya”.

(HR. Anas bin Malik)

Isi kandungan ayat dan hadits tersebut menjelaskan bahwa pentingnya menjaga amanah dan janji. Bentuk amanah yang diberikan antar sesama manusia yaitu amanah jabatan yang diberikan kepada pemerintah daerah, baik dari masyarakat maupun pemerintah pusat. Amanah yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yaitu amanah untuk mengelola organisasi pemerintah dengan baik dan benar seluruh penerimaan keuangan daerah, yang berupa dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat dari APBN untuk daerah dan amanah untuk mengelola dan menggali sumber keuangan yang berasal dari daerah itu sendiri yaitu berupa pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Masyarakat memberikan kepercayaannya kepada pemerintah daerah dan pemerintah pusat untuk memperjuangkan kesejahteraan mereka sehingga hal ini merupakan kewajiban untuk ditunaikan. Adapun kesejahteraan masyarakat merupakan perwujudan dari desentralisasi.

Berdasarkan prinsipnya desentralisasi fiskal mengharapkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat berkurang, sehingga tercapainya daerah yang mandiri sesuai dengan tujuan otonomi daerah (Hasan dan Permana,

2012). Wati dan Fajar (2017) menjelaskan bahwa kemandirian suatu daerah di bidang keuangan dilihat dari seberapa besar peran/kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah. Halim (2007) menyatakan bahwa untuk meminimalkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat berkurang maka pendapatan asli daerah harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan pusat dan daerah. Pengeluaran daerah idealnya dapat dipenuhi dengan menggunakan pendapatan asli daerah sehingga daerah dapat benar-benar otonom dan tidak lagi bergantung ke pemerintah pusat (Waluyo, 2007 dalam Hasan dan Permana, 2012).

Dengan demikian Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki peran yang sangat sentral dalam membiayai pelaksanaan pemerintah daerah. Devita.,dkk, (2014) menjelaskan bahwa Kemampuan PAD dalam menentukan kemandirian daerah dilihat dari semakin besar PAD maka menunjukkan bahwa daerah mampu melaksanakan desentralisasi fiskal dan ketergantungan terhadap daerah berkurang. Namun kenyataannya kebijakan-kebijakan desentralisasi fiskal tidak dapat dengan mudah membangun kemandirian daerah dengan cepat.

Kemampuan daerah dalam membiayai kebutuhan keuangan daerahnya tidak sama di setiap daerah sehingga hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah yang lainnya. Santosa dan Rofiq (2013) menyatakan bahwa untuk mengatasi ketimpangan fiskal antar daerah maka diperlukan campur tangan pemerintah pusat dengan memberikan bantuan/transfer keuangan kepada pemerintah daerah dalam bentuk dana perimbangan.

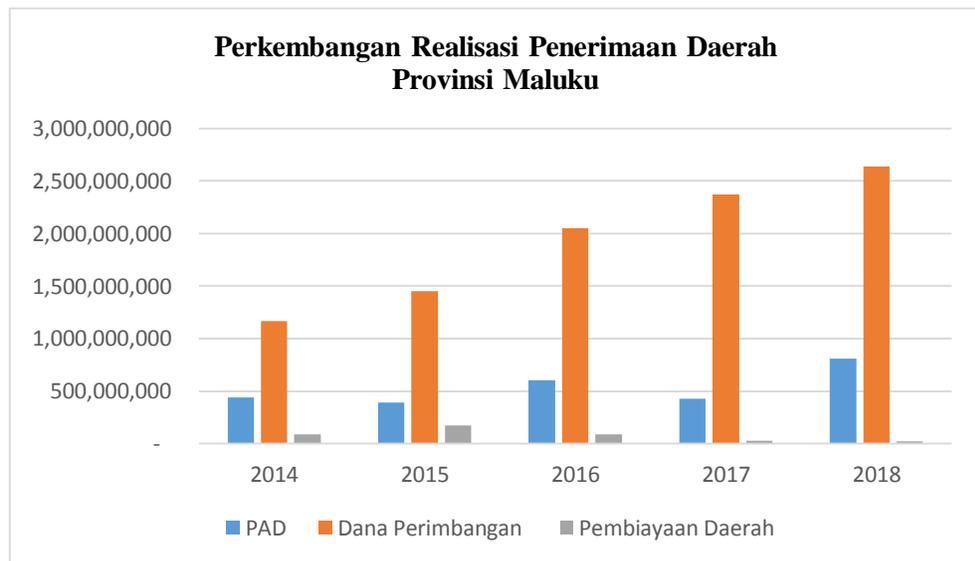
Implementasi transfer atas dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bertujuan untuk mengubah eksternalisasi fiskal menjadi internalisasi fiskal, pemerataan fiskal antar daerah, perbaikan sistem perpajakan dan koreksi fiskal yang tidak efisien (Nurdini.,dkk, 2014). Pemerintah pusat mengharapkan agar dana transfer digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula dilakukan secara transparan dan akuntabel.

Dana perimbangan dan PAD berperan penting dalam pemerataan pembangunan di pemerintah daerah. Pada kenyataannya peran dana perimbangan yang lebih dominan daripada PAD terkait pembiayaan belanja daerah dapat memberikan pedoman yang kurang baik terkait aliran transfer bagi pemerintah. Hal ini disebabkan pemerintah daerah cenderung berhati-hati menggunakan dana asli daerahnya sehingga lebih memilih menggunakan dana perimbangan dalam hal membiayai kebutuhan belanja daerahnya (Iskandar, 2012).

Pendapatan asli daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Sementara dana perimbangan bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN), dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Setiap jenis dana perimbangan memiliki fungsinya masing-masing. DAU berperan sebagai pemerataan fiskal antar daerah

(*fiscal equalization*), sementara DAK berperan sebagai dana untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus dan kebijakan yang bersifat darurat di daerah.

Dana perimbangan/transfer pemerintah pusat memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan belanja pemerintah daerah (Holtz-Eakin et al, 1985 dalam Devita.,dkk, 2014). Devita.,dkk (2014) menjelaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan dengan transfer yang diterima, sehingga hal ini memungkinkan terjadinya respon yang asimetris. Pengurangan jumlah transfer (*cut in the federal grants*) menyebabkan penurunan dalam pengeluaran.



Gambar 1. 1

Perkembangan Realisasi Penerimaan Daerah Provinsi Maluku

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku (diolah), 2019

Berdasarkan Gambar 1.1. dapat dilihat bahwa dari tahun 2014-2018 Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Maluku mengalami fluktuasi. Tahun 2015 nilai PAD

mengalami penurunan sebesar 11,10% dari tahun 2014. Akan tetapi nilai PAD meningkat di tahun 2016 sebesar 53,73% dan mengalami penurunan sebesar 13,57% di tahun 2017, sementara tahun 2018 nilai PAD mengalami kenaikan sebesar 11% dari tahun 2017. Sedangkan Dana Perimbangan setiap tahunnya mengalami peningkatan dari tahun 2014-2018, rata-rata kenaikan dana perimbangan tertinggi sebesar 41,06% dan terendah sebesar 11,29%.

Realisasi penerimaan daerah Provinsi Maluku selama tahun 2013-2018 berdasarkan data pendapatan asli daerah menunjukkan bahwa penerimaan asli daerah Provinsi Maluku berasal dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Berdasarkan data pendapatan asli daerah mengalami tren kenaikan dari tahun ke tahun, hal ini menunjukkan bahwa adanya kesadaran daerah atas otonomi daerah yang semakin berkembang dari tahun ke tahun.

Setiap daerah memiliki kekhasan daerahnya masing masing yang dapat dikembangkan menjadi pendapatan yang dapat digunakan untuk membiayai belanja daerahnya sendiri. Provinsi Maluku yang berada di sebelah timur kepulauan Indonesia yang memiliki karakteristik ekonomi dan geografis yang berbeda dengan pulau-pulau di bagian barat kepulauan Indonesia. Provinsi Maluku yang dikenal dengan kepulauan rempah-rempah memiliki komoditas utama rempah-rempah yang dihasilkan yaitu cengkeh dan pala, dan kepulauan Maluku memiliki potensi pertambangan dan energi yang cukup besar, yaitu nikel dan tembaga.

Maluku terkenal memiliki kekayaan alam yakni sumber daya hayati laut dan pesisir. Salah satu potensi daerahnya yaitu pariwisata bahari dan perikanan yang menghasilkan ikan tuna, dan bahkan menjadi lumbung ikan terbesar di dunia. Pariwisata bahari di wilayah kepulauan Maluku yaitu taman laut dan keberagaman adat istiadat budaya. Selama kurun waktu 5 tahun terakhir jumlah wisatawan nusantara maupun mancanegara meningkat pesat. Hal ini menandakan bahwa pemerintah daerah di Provinsi Maluku seharusnya dapat membiayai belanja daerahnya sendiri melalui pendapatan asli daerahnya.

Secara administratif, Provinsi Maluku terbagi menjadi dua kota dan Sembilan kabupaten, yaitu Kabupaten Maluku Tenggara Barat, Maluku Barat Daya, Maluku Tenggara, Maluku Tengah, Buru, Buru Selatan, Kepulauan Aru, Seram Bagian Barat, Seram Bagian Timur, Kota Tual, dan Kota Ambon. Pusat pemerintahan Provinsi Maluku berada di Kota Ambon. Sejak pemberlakuan otonomi daerah pada tahun 2001 Provinsi Maluku mengalami pemekaran wilayah yaitu tahun 2003, 2007 dan terakhir tahun 2008. Berdasarkan data Badan Pusat Statistika Provinsi Maluku pada tahun 2017 jumlah kecamatan terdiri dari 118 kecamatan yang terbagi menjadi 1.236 desa/kelurahan.

Penelitian mengenai Belanja Daerah telah banyak dilakukan di Indonesia. Diantaranya yaitu Wati dan Fajar (2017) yang meneliti pengaruh PAD dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah di Kota Bandung. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa PAD dan Dana Perimbangan berpengaruh signifikan dan positif terhadap Belanja Daerah di Kota Bandung. Penelitian serupa dilakukan oleh

Joalinus (2014) yang meneliti pengaruh Dana Alokasi Umum dan PAD pada kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum dan PAD berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat, hasil penelitian ini juga membuktikan bahwa jika jumlah PAD meningkat maka akan terjadi peningkatan jumlah belanja daerah yang dikeluarkan pemerintah daerah, hal ini menunjukkan pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Barat telah mampu menggali sumber-sumber keuangan daerahnya.

Penelitian lainnya juga dilakukan Devita.,dkk (2014) yang meneliti pengaruh PAD, DAU dan jumlah penduduk terhadap Belanja Daerah kabupaten/kota di Provinsi Jambi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa PAD dan DAU berpengaruh secara signifikan positif akan tetapi jumlah penduduk menghasilkan koefisien negatif. Nurdini.,dkk (2014) yang meneliti analisis *flypaper effect* pada DAU, DAK, DBH dan PAD terhadap Belanja Daerah kabupaten/kota di Jawa Barat. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa DAU, DBH dan PAD berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah namun DAK tidak memiliki pengaruh positif, penelitian ini menunjukkan fenomena *flypaper effect* yang mengindikasikan bahwa pemerintah daerah Jawa Barat masih mengandalkan dana transfer dari pemerintah pusat sebagai sumber penerimaan daerahnya.

Penelitian Putra dan Dwirandra (2015) pengaruh DAU, DBH, DAK dan PAD pada Belanja Daerah di Provinsi Bali. Hasil penelitian ini menunjukkan DAU, DBH dan PAD berpengaruh signifikan positif pada Belanja Daerah, namun DAK

berpengaruh positif tetapi tidak signifikan pada Belanja Daerah dan tidak terjadi fenomena *flypaper effect* pada Belanja Daerah di kabupaten/kota di Provinsi Bali. Hidayah dan Setiyawati (2014) yang meneliti pengaruh DAU, DAK, PAD terhadap Belanja Langsung di Provinsi Jawa Tengah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan dan positif terhadap Belanja Langsung, namun DAK berpengaruh signifikan dan negatif terhadap Belanja Langsung.

Berdasarkan penjelasan di atas terdapat adanya perbedaan hasil penelitian dari beberapa peneliti dan temuan penelitian sebelumnya yang berfokus pada kabupaten/ kota di kepulauan Indonesia bagian barat, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian serupa dengan berfokus pada kabupaten/kota pada Provinsi Maluku yang berada di Kepulauan Indonesia bagian timur yang memiliki karakteristik ekonomi dan geografis yang berbeda dengan kepulauan yang ada di Indonesia bagian barat. Setelah kurang lebih 20 tahun pelaksanaan desentralisasi dan otonomi di Indonesia, peneliti ingin mengetahui apakah penerapannya berhasil dan menghasilkan daerah yang mandiri atau tidak.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Putra dan Dwirandra (2015) mengenai pengaruh DAU, DBH, DAK dan PAD pada Belanja Daerah di Provinsi Bali. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu penelitian ini menggunakan sampel penelitian yang berfokus pada Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku yang secara karakteristik ekonomi dan geografis berbeda dengan Provinsi Bali dan tidak menggunakan variabel Dana Bagi Hasil (DBH) dikarenakan hasil

penelitian sebelumnya menyimpulkan bahwa Dana Bagi Hasil tidak relevan dan tidak berpengaruh besar terhadap variabel belanja daerah.

Maka peneliti tertarik untuk menyusun penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Daerah (Studi Empiris Pada kabupaten/kota di Provinsi Maluku)”**.

B. Batasan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, agar permasalahan tidak terlalu melebar dan pembahasannya lebih terarah maka diperlukan adanya pembatasan masalah yang sistematis. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penelitian ini menitikberatkan pada variabel Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku.
2. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah laporan realisasi APBD Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku.
3. Data laporan realisasi APBD Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku yang digunakan yaitu tahun 2014-2018.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka rumusan masalah penelitian adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Maluku?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Maluku?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Maluku?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian di atas maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Maluku.
2. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Maluku.

3. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Maluku.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1) Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan menjadi referensi dalam pengembangan ilmu akuntansi, khususnya ilmu akuntansi sektor publik, akuntansi manajemen pemerintah daerah, dan akuntansi keuangan pemerintah daerah.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman mengenai pengaruh pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK) terhadap belanja daerah bagi mahasiswa dan dapat menjadi bahan referensi dan informasi tambahan bagi penelitian selanjutnya yang tertarik di bidang kajian ini.

2) Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi pemerintah daerah di Provinsi Maluku, sehingga

meningkatkan kemandirian dan kesejahteraan daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

b. Bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada SKPD di daerah agar dapat mengelola keuangan daerahnya dengan baik untuk mewujudkan daerah yang sejahtera dan mandiri.

c. Bagi Dirjen Perimbangan Keuangan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tambahan dalam pengambilan keputusan oleh Dirjen Perimbangan Keuangan dalam rangka pengalokasian dana transfer ke daerah.