

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Setelah berjalan 17 tahun pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang efektif berlaku per Januari tahun 2001. Undang-Undang tersebut dalam perkembangannya diperbarui dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut, “Otonomi Daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”<sup>1</sup>. Hal ini menandai dimulainya era pembangunan secara mandiri. Urusan pemerintah pusat diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

yang didesentralisasikan. Kebijakan tersebut akan berdampak pada luasnya hak, kewenangan dan kewajiban yang dimiliki daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit campur dari pemerintah pusat.

Tujuan dari Otonomi Daerah adalah untuk mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Pelimpahan wewenang di bidang penerimaan anggaran atau keuangan baik secara administrasi maupun pemanfaatan yang sebelumnya diatur atau dilakukan oleh pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah dengan jumlah yang sangat signifikan adalah salah satu wujud pelaksanaan otonomi daerah tersebut. Otonomi Daerah menciptakan kemandirian untuk membangun daerah secara optimal dan tidak lagi terkonsentrasi di pusat sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Berdampak pada optimalnya potensi pendapatan daerah serta memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor yang produktif.

Hal ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah secara efektif dan efisien. Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib dengan mempertimbangkan asas keadilan dan

kepatuhan<sup>2</sup>. Wujud kemandirian daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya tersebut dijabarkan melalui desentralisasi fiskal.

Menurut Hamid R. Davaodi (dalam Agus B. Santosa, 2013) Desentralisasi fiskal merupakan varian dari pelaksanaan desentralisasi yang ditempuh suatu negara, yang dapat didefinisikan sebagai revolusi (penyerahan) tanggung jawab fiskal dari pemerintah pusat kepada tingkatan pemerintah yang ada dibawahnya, *sub-national levels of government*, seperti negara bagian, daerah, propinsi, distrik, dan kota<sup>3</sup>. Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor, utamanya sektor publik. Peningkatan pelayanan publik diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi berbagai investor untuk membuka usahanya di daerah. Hal ini dapat terwujud apabila ada upaya dari pemerintah dengan memberikan alokasi belanja yang lebih besar.

Di Indonesia pelaksanaan desentralisasi fiskal memunculkan persoalan baru dikarenakan tingkat kesiapan fiskal dari masing-masing daerah berbeda. Daerah yang kaya dengan potensi keuangan akan memiliki sumber pendanaan daerah yang semakin besar sehingga daerah tersebut akan semakin maju, sehingga bertolak belakang bagi daerah dengan potensi yang kurang. Dengan

---

<sup>2</sup> Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>3</sup> Agus B. Santosa, *Pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap Belanja Modal*, Jurnal Bisnis dan Ekonomi. Vol. 20 No. 2, Sep 2013 p. 184-198

adanya otonomi daerah pada pemerintah Kabupaten/Kota, maka pengelolaan keuangan sepenuhnya berada di tangan daerah itu sendiri kemudian dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang tentunya menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan tugas pembangunan.

Menurut Abdul Halim bahwa “APBD merupakan rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan batas maksimal untuk periode anggaran”<sup>4</sup>. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 adalah sebagai berikut: “APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah”<sup>5</sup>.

Dengan diberlakukannya desentralisasi fiskal tersebut, salah satu provinsi dengan jumlah penduduknya terbanyak di Indonesia yaitu Provinsi Jawa Tengah pun harus mencari atau menggali potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan mengoptimalkan potensi sumber pajak lain dikarenakan realisasi PAD nya tidak mencapai target. Tidak tercapainya target PAD tersebut disebabkan oleh gagalnya pencapaian target pajak daerah, khususnya Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor

---

<sup>4</sup> Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, Edisi Pertama, (Jakarta: Salemba Empat, 2002).

<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah, *op. cit.*

(BBNKB). Data kinerja regional tahun 2015 oleh Bank Indonesia pun menggambarkan hal demikian<sup>6</sup>.

Sampai saat ini, salah satu masalah yang dihadapi adalah bentuk pengalokasian anggaran kedalam berbagai kegiatan yang akan dilaksanakan, apakah sudah tepat sasaran atau belum. Otonomi yang selama ini diberikan tidak disertai dengan pemberian infrastruktur yang memadai, penyiapan sumber daya manusia yang profesional, dan pembiayaan yang adil<sup>7</sup>. Berdasarkan data *Global Ranking Logistic Performance Index (LPI)* yang telah dikeluarkan oleh World Bank pada tahun 2016, indeks kualitas infrastruktur Indonesia berada di peringkat 63, mengalami penurunan dibandingkan tahun 2014 yang berada di peringkat 53 dibawah Negara Singapura, Malaysia dan Thailand<sup>8</sup>. Dari data tersebut, mengartikan bahwa anggaran untuk pembangunan infrastruktur di Indonesia belum optimal atau bahkan pos untuk infrastruktur masih terabaikan. padahal penerimaan yang diperoleh oleh Pemerintah Daerah harus dapat dialokasikan untuk belanja yang sifatnya produktif (pembangunan fisik ataupun non fisik), sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat.

---

<sup>6</sup> <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/05/27/o7tyb6361-jawa-tengah-diminta-gali-potensi-sumber-pajak-lain> (Diakses tanggal 13 April 2017)

<sup>7</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: ANDI, 2002), p. 96.

<sup>8</sup> <http://industri.bisnis.com/read/20160824/45/578140/kualitas-infrastruktur-indonesia-masih-rendah-penerapan-teknologi-dibutuhkan> (Diakses tanggal 13 April 2017)

Khusus pembangunan infrastruktur di Provinsi Jawa Tengah, wakil ketua Kamar Dagang Indonesia (Kadin) Jawa Tengah, mengatakan bahwa infrastruktur khususnya jalan raya menjadi persoalan serius di wilayah Jawa Tengah. Pasalnya, wilayah dengan penduduk 35 juta jiwa tersebut dipersiapkan sebagai salah satu provinsi yang bakal menampung ratusan industri. Sehingga Provinsi Jawa Tengah akan dilirik banyak investasi jika infrastrukturnya siap<sup>9</sup>. Secara umum, kepeminatan investor di Jawa Tengah di dominasi oleh industri padat karya, sehingga perlu banyak pembangunan infrastruktur yang menunggangnya. Tahun 2016 telah dicanangkan sebagai tahun pembangunan, sehingga pemerintah berupaya keras dalam percepatan pembangunan terutama pada pembangunan infrastruktur, seperti jalan, jembatan, rel kereta api, pelabuhan, dan bandar udara.

Disisi lain, pesatnya pembangunan daerah yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yang membutuhkan alokasi dana dari pemerintah secara efektif dan efisien untuk mendanai pos belanjanya yang terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan membutuhkan dana yang tidak sedikit untuk membiayai kegiatan tersebut (Setiawan, 2010:16).

---

<sup>9</sup> <http://semarang.bisnis.com/read/20160413/2/86436/infrastruktur-jadi-pr-besar-di-jawa-tengah>  
(Diakses tanggal 14 April 2017)

Sedangkan setiap daerah memiliki kemampuan yang tidak sama dalam hal mendanai segala bentuk kegiatan operasionalnya, akibatnya timbul ketimpangan fiskal (*fiscal gap*) antar daerah. Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal (*fiscal gap*) dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar, maka pemerintah pusat memberikan Dana Perimbangan. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Dana transfer tersebut digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah dalam meningkatkan pelayanan kepada publik. Pemerintah pusat telah menghimbau kepada seluruh pemerintah daerah untuk menggunakan DAK harus tepat sasaran dan bermanfaat bagi masyarakat daerah, sehingga pengalokasiannya harus ditujukan kepada program-program prioritas. Namun faktanya, banyak proyek pembangunan yang yang dibiayai oleh DAK terbengkalai karena kurang tepat sasaran atau tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat<sup>10</sup>. Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Tingginya penerimaan Dana Perimbangan dibandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menggambarkan bahwa penerimaan daerah sangat tergantung

---

<sup>10</sup> <http://kabarnusantara.net/2016/09/23/dpd-minta-alokasi-dak-tepat-sasaran/> (Diakses tanggal 10 April 2017)

pada bantuan pemerintah pusat. Fakta ini tidak mencerminkan timbulnya kemandirian dari daerah otonomi. Namun demikian, dalam jangka panjang, ketergantungan semacam ini harus semakin kecil (Harianto dan Priyo, 2010).

Otonomi daerah tidak bisa terlepas dari pelaksanaan pembangunan daerah. Karena merupakan wujud upaya peningkatan kapasitas pemerintahan daerah dalam menjalankan roda pemerintahannya. Pembangunan daerah tidak mungkin terwujud tanpa adanya pembangunan fisik berupa sarana dan prasarana. Pembangunan fisik dapat dilaksanakan jika perencanaannya dimasukkan kedalam APBD pada pos belanja, khususnya belanja modal. Alokasi belanja modal diperuntukkan untuk memenuhi sarana dan prasarana untuk memperlancar pelaksanaan tugas pemerintah, sehingga meningkatnya pelayanan kepada masyarakat. Secara umum, belanja modal dialokasikan untuk perolehan aset tetap yang dapat digunakan sebagai sarana pembangunan daerah.

Ja'far (2012) memaparkan bahwa rendahnya pembangunan dalam hal ini infrastruktur, di daerah tentu menyebabkan terganggunya berbagai sektor. Keterbatasan infrastuktur tersebut dapat menyebabkan berbagai hal seperti ekonomi biaya tinggi, sumber daya alam yang tidak terberdayakan secara maksimal, bertambahnya masyarakat miskin, meningkatnya angka pengangguran serta timbul persoalan lain yang lebih pelik dan berkepanjangan.



Menurut Mardiasmo bahwa metode penentuan prioritas untuk tiap kegiatan pemerintahan di daerah masih belum baik.

Pemerintah daerah umumnya belum melakukan identifikasi kegiatan untuk penyusunan prioritas tetapi lebih banyak menyesuaikan dengan arahan prioritas kebijakan Pemerintah Pusat. Akibatnya orientasi seperti ini, maka tuntutan dan kebutuhan masyarakat setempat akan cenderung terabaikan<sup>11</sup>.

Disisi lain, Fenomena anggaran daerah yang terus meningkat seharusnya dapat diikuti dengan perkembangan infrastruktur yang harusnya meningkat pula.

Dapat dilihat dalam tabel berikut bahwa belanja modal di Jawa Tengah mengalami tren kenaikan :

**Tabel I.I**  
**Data Belanja Modal Pemerintah Provinsi Jawa Tengah**  
**Tahun 2013-2015 (Ribu Rupiah)**

No	Deskripsi	Tahun		
		2013	2014	2015
1	Total Belanja Daerah	12.724.776.308	15.086.065.034	17.337.686.334
2	Belanja Modal	994.740.520	1.570.679.411	2.677.093.241
	Perbandingan (%)	7,82	10,41	15,44

*Sumber : BPS Jawa Tengah (Data Diolah)*

Dengan melihat tren tersebut, terdapat indikasi bahwa sebagian besar belanja pemerintah khususnya pada belanja modal masih relatif sedikit. Hal

---

<sup>11</sup> Mardiasmo, *op. cit.*, p. 168

ini akan menyebabkan terjadinya kepincangan pembangunan infrastruktur antara tingkat pusat dan daerah, sehingga menghambat kelancaran investasi dan pembangunan ekonomi antar wilayah (Dale, 2011). Pemerintah pusat diminta serius memperhatikan pembangunan terutama infrastruktur di wilayah Indonesia Timur dengan pengalihan subsidi sebagaimana yang telah dijanjikan oleh Presiden Jokowi<sup>12</sup>.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya dalam hal objek penelitian dan jenis variabel yang digunakan. Objek penelitian ini fokus pada Kab/Kota di Jawa Tengah dengan menggunakan analisis data panel untuk periode tiga tahun, dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2016. Variabel Dana Perimbangan dalam penelitian ini hanya mencakup dua jenis dana perimbangan, meliputi Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

Beberapa pertimbangan yang menjadi latar belakang penulis dalam penyusunan penelitian ini antara lain adanya kecenderungan naiknya porsi belanja modal pemerintah daerah yang tidak dibarengi dengan peningkatan pembangunan dan masih tingginya ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat, serta pengaruh sumber-sumber pendapatan pemerintah daerah terhadap belanja modal. Berdasarkan paparan tersebut, penelitian ini dibuat dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap**

---

<sup>12</sup> <http://m.beritasatu.com/ekonomi/232211-jokowi-diminta-perhatikan-pembangunan-infrastruktur-di-wilayah-timur/> (Diakses tanggal 17 April 2017)

**Belanja Modal Pemerintah Daerah (Pada Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah Periode 2014-2016)”**.

**B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dapat dikemukakan beberapa masalah yang mempengaruhi rendahnya tingkat belanja modal sebagai berikut:

1. Rendahnya pencapaian target PAD
2. Pengalokasian anggaran belum tepat sasaran
3. Banyaknya pembangunan melalui DAK tidak sesuai kebutuhan masyarakat
4. Kepincangan pembangunan infrastruktur satu daerah dengan daerah lainnya.

**C. Pembatasan Masalah**

Dari identifikasi masalah yang telah peneliti sebutkan, masalah belanja daerah merupakan masalah yang luas cakupannya. Sehingga keterbatasan peneliti pada waktu, tempat, dan dana untuk pemecahan masalah tersebut, maka peneliti hanya membatasi permasalahan yang diteliti pada Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah adapun pengambilan data diambil dari Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah Periode 2014-2016.

#### **D. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pembatasan masalah yang dikemukakan diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal.
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal.
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal.
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya hasanah ilmu pengetahuan, kemampuan berpikir dan wawasan peneliti khususnya dalam bidang ilmu akuntansi pemerintahan serta menambah pengalaman untuk melakukan penelitian.

2. Bagi Universitas

Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangsih pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan dapat menjadi referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya serta mampu menjadikan tambahan wawasan bagi pembacanya.

### 3. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan berupa bukti empiris tentang faktor yang berpengaruh terhadap alokasi belanja modal di Pemerintah Kab/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

### 4. Bagi Investor

Penelitian ini diharapkan membantu para investor maupun calon investor untuk melihat potensi pemerintah dilihat dari pengelolaan keuangan daerahnya.