

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak adanya otonomi daerah, maka setiap daerah berhak memiliki kewenangan dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Di Indonesia, otonomi daerah berlaku didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam Undang-Undang terbaru tentang pemerintahan daerah Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa pemerintah daerah memisahkan fungsi eksekutif dengan fungsi legislatif. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintah berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat yang berdasarkan asas desentralisasi, daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi dan mengelola Sumber Daya Alam (SDA).

Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus) dan Pinjaman Daerah, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Tiga sumber pertama akan dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, sedangkan yang lain dikelola oleh pemerintah Pusat melalui kerjasama dengan pemerintah daerah (Halim dalam Hairiyah, dkk, 2017).

Tujuan utama pemberian dana perimbangan kepada pemerintah daerah adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta menjamin tercapai standar pelayanan publik. Dana perimbangan oleh pemerintah pusat seharusnya bukan menjadikan pemerintah bergantung sepenuhnya terhadap pemerintah pusat dalam melaksanakan pemerintahan. Namun pemerintah daerah dituntut agar tetap memaksimalkan potensi daerah untuk menghasilkan sendiri sumber pendanaan melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan dalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini apakah untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting.

Desentralisasi fiskal yang di atur dalam UU No. 33 tahun 2004 terdiri dari tiga macam, yaitu Pajak Daerah (*Tax Assignment*), Dana Bagi Hasil (*Revenue Sharing*) dan Dana Alokasi Umum serta Dana Alokasi Khusus. Dengan desentralisasi fiskal ini, Pemerintah Daerah diharapkan mampu mengoptimalkan penerimaan daerahnya sehingga mandiri dalam pengelolaan keuangannya dan dapat mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

Dana Alokasi Umum (DAU) akan memenuhi kebutuhan dasar layanan umum, sehingga PAD akan memberikan kontribusi yang lebih besar lagi terhadap penambahan belanja modal (Ningsasra, 2016). Menurut UU No. 32 tahun 2004

proses penyusunan anggaran melibatkan pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) dan pihak legislatif (DPRD), di mana kedua pihak tersebut melalui panitia anggaran. Eksekutif berperan sebagai pelaksana operasionalisasi daerah yang berkewajiban membuat rancangan APBD. Sedangkan legislatif bertugas mengesahkan rancangan APBD dalam proses ratifikasi anggaran.

Dana yang bersumber dari APBN selain Dana Alokasi Umum adalah Dana Alokasi Khusus yang dialokasikan kepada daerah yang dipergunakan untuk mendanai kegiatan khusus yaitu urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (UU No.33 Tahun 2004). Dana Alokasi Khusus dipergunakan untuk kegiatan kesehatan, pendidikan, infrastruktur jembatan, infrastruktur jalan, infrastruktur air minum, prasarana pemerintah daerah, sarana dan prasarana pedesaan, pertanian perdagangan, serta perikanan dan kelautan yang semua itu merupakan komponen dalam Belanja Modal yang penggunaannya di atur dan ditentukan oleh pemerintah pusat (Ukamaga, 2018). Maka dari itu dengan diadakannya pemanfaatan kegiatankegiatan tersebut diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik yang direalisasikan dalam Belanja Modal (Juniawan, 2018).

Perubahan alokasi belanja ditujukan untuk pembangunan berbagai fasilitas modal. Pemerintah perlu memfasilitasi berbagai aktivitas peningkatan perekonomian, salah satunya dengan membuka kesempatan berinvestasi. Pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan dilakukan untuk meningkatkan daya tarik investasi. Pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan Pendapatan Asli

Daerah (PAD). Dengan kata lain, pembangunan berbagai fasilitas ini akan berujung pada peningkatan kemandirian daerah.

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi (Halim, 2014). Menurut PP Nomor 71 Tahun 2010, belanja modal merupakan belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum.

Fenomena permasalahan anggaran terlihat dari ketergantungan fiskal pemerintah daerah pada dana yang ditransfer dari pemerintah pusat akan mengakibatkan pengeluaran belanja daerah yang berlebihan, fenomena itu biasa disebut dengan flypaper effect, dimana pemerintah daerah akan bergantung terhadap dana transfer dari pemerintah pusat yang menyebabkan pemerintah daerah akan mengeluarkan belanja daerahnya lebih banyak dari dana transfer tersebut daripada kemampuan daerahnya sendiri dalam pendapatan asli daerah sehingga akan mengakibatkan pemborosan pengeluaran belanja daerah (www.kompas.com, diakses 14 Juni 2022)

Dalam pengelolaan anggaran, asas kemandirian dijadikan dasar Pemerintah Daerah untuk mengoptimalkan penerimaan dari daerahnya sendiri yaitu sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut Undang-undang No.23 Tahun 2014, Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan

daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan yang sah. Dengan adanya peningkatan PAD diharapkan dapat meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga pemerintah memberikan kualitas pelayanan publik yang baik.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Optimalisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah hendaknya didukung upaya pemerintah daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik. Pendapatan asli daerah hanya merupakan salah satu komponen sumber penerimaan keuangan negara disamping penerimaan lainnya berupa dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah juga sisa anggaran tahun sebelumnya dapat ditambahkan sebagai sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pelayanan kepada publik. 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.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang kemudian digantikan dengan Peraturan Pemerintahan No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Pemerintah juga melakukan reformasi dengan mengeluarkan Undang Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang

mengsyaratkan bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun dan disajikan sesuai standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan oleh peraturan pemerintah.

Menurut Lutfiati et al., (2021), Laporan keuangan merupakan media yang paling penting untuk dijadikan sebagai bahan dasar pengambilan keputusan dalam sektor privat maupun sektor publik tentang bagaimana suatu organisasi akan berjalan kedepannya. Dalam sektor publik yang menjadi fokus adalah instansi pemerintah seperti Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah mengeluarkan laporan keuangan dan dituntut untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya serta menyampaikan hasilnya kepada masyarakat.

Laporan keuangan pada dasarnya merupakan media informasi yang merangkum semua aktivitas perusahaan dan biasanya dilaporkan atau disajikan dalam bentuk laporan neraca dan laporan laba rugi pada saat tertentu atau waktu tertentu, dan pada akhirnya digunakan sebagai alat informasi dalam mengambil kebijakan atau keputusan bagi para pemakai laporan keuangan sesuai dengan kepentingannya masing-masing.

Pemerintah Pusat memberi pendelegasian wewenang kepada Pemerintah Daerah disertai dengan pengalihan dana, sarana dan prasarana serta Sumber Daya Manusia (SDM). Pengalihan dana diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK). Berdasarkan Undang-undang No. 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Pemanfaatan Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang, dan tidak termasuk penyertaan modal. Dengan adanya pengalokasian DAU dan DAK diharapkan dapat mempengaruhi belanja modal, karena DAK cenderung akan menambah aset tetap yang dimiliki pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik.

Dilansir dari berita Kompas.com yang berjudul “Buruknya Kinerja Belanja Daerah” menunjukkan tren penurunan belanja daerah. Kinerja serapan anggaran daerah menjadi sorotan pemerintah pusat dan publik. Pasalnya, masih banyak pemda yang mengendapkan dana belanjanya di bank. Tak pelak, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati merasa kesal lantaran akselerasi belanja modal pemda terlalu lemot. Menurut data Kementerian Keuangan (2022), dana transfer ke daerah dan dana desa (TKDD) pada APBN 2022 disepakati sebesar Rp 769,6 triliun. Sementara dana daerah yang masih ”diparkir” di bank hingga akhir Mei 2022 mencapai Rp 200 triliun. Jauh lebih besar dibandingkan tahun anggaran 2021 (Rp 172 triliun) dan 2020 (Rp165 triliun). Provinsi yang paling besar memarkirkan dana daerahnya di bank adalah Jawa Timur (Rp 24,1 triliun), diikuti Jawa Tengah, Jawa Barat, Papua, DI Aceh, Sumatera Utara, dan DKI Jakarta sedangkan yang terakhir Kepulauan Riau (Rp.1,07 triliun).

Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah mengartikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah dalam mengurus dan mengatur sendiri kegiatan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundangan. Pemerintah pusat menyerahkan sebagian wewenangnya

pada pemerintah daerah, di antaranya adalah tentang pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yaitu keseluruhan kegiatan mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pelaporan, pertanggung jawaban, dan pengawasan keuangan daerah (Pasal 280 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014).

Penelitian yang dilakukan oleh Aryani, dkk. (2019) menunjukkan bahwa Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal secara Simultan. Demikian pula penelitian yang dilakukan oleh Putranto, (2017) menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) mempunyai pengaruh terhadap belanja modal, Dana Alokasi Khusus (DAK) tidak berpengaruh terhadap belanja modal, Dana Bagi Hasil (DBH) mempunyai berpengaruh terhadap belanja modal. Penelitian oleh Indriyani. (2020) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal pada Kabupaten/Kota.

Belanja Modal yang termasuk belanja daerah perlu diperhitungkan karena terkait dengan infrastruktur pembangunan dan fasilitas umum, belanja modal yang dapat mempengaruhi kinerja berbagai instansi pemerintah. Belanja Modal menjadi syarat utama dalam memberikan standar pelayanan minimal kepada publik pemerintah daerah.

Mengingat pentingnya pengalokasian anggaran belanja modal pada pemerintah daerah, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum Dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Modal Kabupaten Dan Kota Di Bakorwil I Madiun”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja modal Kabupaten dan Kota di Bakorwil I Madiun ?
2. Apakah dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja modal Kabupaten dan Kota di Bakorwil I Madiun ?
3. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja modal Kabupaten dan Kota di Bakorwil I Madiun ?
4. Apakah secara simultan pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja modal Kabupaten dan Kota di Bakorwil I Madiun ?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal Kabupaten dan Kota di Bakorwil I Madiun.
- b. Untuk mengetahui pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja modal Kabupaten dan Kota di Bakorwil I Madiun.
- c. Untuk mengetahui pengaruh dana alokasi khusus terhadap belanja modal Kabupaten dan Kota di Bakorwil I Madiun.

- d. Untuk mengetahui pengaruh secara simultan pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terhadap belanja modal Kabupaten dan Kota di Bakorwil I Madiun.

2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Bagi Pemerintah Kabupaten dan Kota di Bakorwil I Madiun

Dari hasil penelitian, maka diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Kabupaten dan Kota di Bakorwil I Madiun untuk memecahkan masalah terkait dengan pengalokasian anggaran belanja modal.

- b. Bagi Peneliti

Untuk lebih memahami tentang pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terhadap belanja modal Kabupaten dan Kota di Bakorwil I Madiun.

- c. Bagi Universitas Muhammadiyah Ponorogo

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan perbandingan untuk mengadakan penelitian lebih lanjut.