BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pada tahun 1999 pemerintah melakukan reformasi dibidang Pemerintah Daerah dan Pengelolaan Keuangan. Hal tersebut diperkuat dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 (revisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004) dan UU No. 25 Tahun 1999 (revisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004). Dalam UU No. 32 Tahun 2004 menjelaskan mengenai pembagian dan pembentukan daerah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat otonom dan menerapkan asas desentralisasi. Desentralisasi atau yang disebut juga dengan otonomi daerah adalah pelimpahan sebagian wewenang dari pemerintah pusat ke level pemerintah yang ada dibawahnya. Desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan layanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokatis (Agus Sumekto, 2011). Pada otonomi daerah pemerintah daerah memiliki kebebasan untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah tetapi apa yang menjadi kebutuhan daerah tersebut harus selalu di sesuaikan dengan kepentingan nasional sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Vincent Lemius, 1986).

Khusaini (2006) mengungkapkan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut UU No. 22 tahun 1999 mencakup paling tidak 4 hal yaitu:

1. Memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Arti dari Keleluasaan otonomi adalah mencakup kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk penyusunan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.
2. Otonomi yang nyata, artinya suatu daerah punya keleluasaan untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada, dibutuhkan, tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.
3. Otonomi yang bertanggung jawab, berarti sebagai konsekuensi logis dari pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam pemberian pelayanan kepada publik dan peningkatan kesejahteraan bagi rakyat di daerahnya.
4. Otonomi untuk daerah provinsi diberikan secara terbatas yaitu (a) kewenangan lintas kabupaten/kota; (b) kewenangan yang belum dilaksanakan oleh kabupaten/kota; (c) kewenangan lainnya menurut PP No.25 tahun 2000.

Hal yang mendasari Pelaksanaan otonomi daerah adalah pertimbangan bahwa daerah itu sendiri yang lebih mengetahui bagaimana keadaan dan kebutuhan masyarakat di daerahnya. Otonomi daerah bertujuan untuk mempercepat pembangunan daerah dan laju pertumbuhan ekonomi, mengurangi kesenjangan antar daerah, dan meningkatkan pelayanan publik (Andirfa, 2009). Dengan adanya otonomi daerah diharapkan pelayanan diberbagai sektor terutama

sektor publik meningkat sehingga investor tertarik untuk melakukan investasi di daerah. Berdasarkan hal tersebut, maka pelaksanaan otonomi daerah diharapkan setiap daerah mampu membangun daerah secara maksimal dan memacu pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pemberian otonomi daerah berdampak pada pertumbuhan ekonomi suatu daerah, hal ini dikarenakan pemerintah daerah diberi kebebasan untuk membuat rencana keuangannya sendiri dan selain rencana keuangan pemerintah daerah juga diberi kebebasan untuk membuat kebijakan-kebijakan yang dapat berpengaruh pada kemajuan daerahnya. Pertumbuhan ekonomi dapat mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan ekonomi dengan cara mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan dengan masyarakat untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru yang akan mempengaruhi perkembangan kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut (Kuncoro, 2004). Indikator penentu keberhasilan pembangunan ekonomi terdiri atas pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi, urbanisasi, angka tabungan, indeks kualitas hidup dan indeks pembangunan manusia (Parsiyo dan Widyaiswara, 2013).

Pemerintah Daerah menyusun anggaran yang dijadikan pedoman dalam menjalankan berbagai aktivitas pemerintahanya. Anggaran pemerintah adalah jenis rencana yang menggambarkan rangkaian tindakan atau kegiatan yang dinyatakan dalam bentuk angka-angka rupiah untuk suatu jangka waktu tertentu (Ghozali, 1993). Anggaran dalam Pemerintah Daerah disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Seluruh penerimaan dan pengeluaran Pemerintahan Daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/jasa pada tahun

anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD (Kawedar dkk, 2008). APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah (Darise, 2008).

Masalah klasik yang paling sering dihadapi oleh pemerintahan daerah adalah pengalokasian anggaran dalam merancang alokasi anggaran, hal ini di karenakan banyaknya pos-pos dan kegiatan yang juga tidak kalah penting yang juga harus dianggarkan biayanya agar pemerintahan daerah bisa berjalan dengan baik. Pengalokasian anggaran adalah jumlah alokasi dana untuk masing-masing program. Dengan sumber daya dan pendapatan yang terbatas, Pemerintah Daerah harus dapat mengalokasikan penerimaan yang diperoleh untuk belanja daerah yang sifatnya produktif. Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum (Kawedar dkk, 2008). Pada saat ini, pendapatan-pendapatan yang diterima pemerintah daerah lebih banyak dialokasikan ke belanja operasi dari pada belanja modal. Belanja Operasi adalah belanja Pemerintah Daerah yang digunakan untuk belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja bunga, belanja subsidi, dan belanja hibah. Apabila di lihat dari segi manfaatnya, belanja modal jauh lebih bermanfaat dari pada belanja operasi, hal ini dikarenakan melakukan belanja modal sama dengan melakukan investasi yang bisa mendatangkan manfaat yang besar dikemudian hari.

Peningkatan kualitas pelayanan publik dapat dicapai dengan perbaikan melalui perbaikan manajemen kualitas jasa (*service quality management*), yakni

upaya meminimasi kesenjangan (*gap*) antara tingkat layanan dengan dengan harapan konsumen (Bastian, 2006). Oleh karena itu, Pemerintah Daerah harus bisa mengalokasikan anggaran belanja modal sebanyak-banyaknya dan dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu jalan bagi Pemerintah Daerah untuk memberikan pelayanan yang baik kepada publik. Agar pengalokasian belanja modal dapat meningkat maka perlu diketahui variabel-variabel yang dapat mempengaruhi pengalokasian belanja modal, adapun variabel-variabel yang dapat mempengaruhi adalah pendapatan asli daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Pemerintah Daerah harus dapat menerapkan asas kemandirian daerah dalam pengelolaan keuangan daerah dengan cara mengoptimalkan penerimaan dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD). 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 asli daerah yang sah (Kawedar, 2008). Sumber PAD terbesar adalah pajak daerah. Setiap daerah mempunyai dasar pengenaan pajak yang berbeda-beda tergantung dari kebijakan Pemerintah Daerah itu sendiri. Untuk suatu daerah yang memiliki perekonomian yang memadai, pajak yang diperoleh akan cukup besar. Tetapi untuk daerah yang ekonominya kurang memadai, Pajak yang diperoleh terbatas.

Pada kondisi desentralisasi fiskal, PAD idealnya merupakan sumber pendanaan utama yang memberikan kontribusi positif bagi penyelenggaraan pemerintah daerah. Namun menurut Halim (2009) dalam Budiarti (2013) menyatakan bahwa PAD belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Penelitian oleh Tuasikal (2008) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Penelitian oleh Farid (2010) menunjukkan bahwa PAD justru tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Pendelegasian pada otonomi daerah selain pendelegasian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah disertai dengan pengalihan dana, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Pengalihan dana dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan, dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiyayai kebutuhan dalam rangka desentralisasi (PP No.55 tahun 2005). Fungsi DAU sebagai pemerataan kapasitas fiskal (Darise, 2008). DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah (Darise, 2008). Dana dari Pemerintah Pusat

digunakan oleh Pemerintah Daerah secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan kepada publik (dapat digunakan untuk meningkatkan belanja modal).

Pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan, tetapi hal tersebut harus di imbangi dengan sejauh mana instrumen atau sistem pengelolaan keuangan daerah mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang lebih adil, rasional, transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab (Darise, 2008). Pelaksanaan pemerintahan yang bertanggung jawab dan transparan akan mewujudkan terciptanya *good governance*.

Good governance merupakan suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, dan menjalankan disiplin anggaran (*World Bank)*. Pengalokasian dana investasi merupakan suatu aktivitas pendanaan, dimana pendapatan yang diperoleh Pemerintah Daerah digunakan untuk membiayai sejumlah kegiatan yang manfaatnya dapat dirasakan dalam jangka panjang, seperti membangun infrastruktur. Salah satu bentuk pengalokasian dana investasi dalam sistem pemerintahan adalah belanja modal.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu data yang diteliti adalah laporan 2012 dan 2013 dari kabupaten/kota di pulau Jawa. Pemilihan periode waktu tersebut karena dengan menggunakan data 2 tahun terakhir dari penyusunan penelitihan ini, diharapkan dapat memberikan informasi

yang relevan untuk kondisi belanja modal saat ini. Pemilhan kabupaten/kota di pulau Jawa karena pulau Jawa merupakan pulau yang memiliki mobilitas tinggi dalam hal belanja modal dibandingkan pulau lain di Indonesia.

Lembaga penelitian SMERU pada tahun 2008 mengungkapkan bahwa kebanyakan Pemda menggunakan sebagian besar DAU untuk membiayai belanja birokrasi, sementara sebagai sumber utama belanja modal, terutama untuk penggunaan sarana dan prasarana fisik, Pemda menggandalkan DAK. Hal tersebut berbeda dengan hasil penelitian sebelumnya yang mengungkapkan bahwa DAU berpengaruh positif terhadap belanja modal, penelitian ini dilakukan atas adanya *research gap* tersebut, dan selain itu pada saat ini alokasi belanja operasional jauh lebih banyak dari pada alokasi belanja modal, padahal yang mendatangkan manfaat yang lebih banyak adalah belanja modal, dari sini peneliti ingin meneliti bagaimana pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap pengalokasiaan belanja modal.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulis merumuskan sebagai berikut :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal di kabupaten/kota di pulau Jawa ?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja modal di kabupaten/kota di pulau Jawa ?

3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap belanja modal di kabupaten/kota di pulau Jawa ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan dari penilaian ini adalah untuk memberikan bukti empiris pada :

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap alokasi belanja modal.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Uumu (DAU) terhadap belanja modal.
3. Untuk mengatahui pengaruh Dana Alokasi Khusu (DAK) terhadap belanja modal.

1.4 Manfaat Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini diantaranya adalah:

1. Untuk melengkapi penelitian serupa yang telah dilakukan terdahulu serta membuktikan apakah dengan variabel yang lebih spesifik akan tetap mendukung hasil dari penelitian sebelumnya atau bahkan dapat memberikan hasil yang berbeda.

2. Dapat digunakan oleh Pemerintah Kab/Kota di Jawa sebagai bahan pertimbangan untuk pengalokasian belanja modal, sehingga dapat meningkatkan pelayanan kepada publik.

3. Bagi lembaga STIE PERBANAS Surabaya Sebagai bahan perbandingan dari produk pendidikan Universitas, hasil penelitian ini diharapkan dapat

digunakan sebagai bahan informasi untuk penelitian lebih lanjut khususnya pada pembahasan bidang yang sama sehingga diharapkan munculnya generasi bangsa yang lebih baik dan bertanggung jawab, dan dapat digunakan oleh pembaca untuk dapat mengulas masalah pajak dan retribusi daerah dengan objek penelitian yang sama. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang akuntan di perpajakan di mata kuliah Ekonomi dan Bisnis**.**

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan berisi Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Manfaat Penulisan, serta Sistematika Penulisan**.**

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan diuraikan mengenai tinjauan pustaka yang menguraikan tentang penelitian terdahulu yang menjadi rujukan dan menjadi perbandingan dengan penelitian ini. Selain itu, berisi pula landasan teori yang berkaitan dengan Perbankan Syariah yang mendasari penelitian ini, Kerangka Pemikiran serta Hipotesis Penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan menjelaskan tentang Rancangan penelitian, Batasan penelitian, Identifikasi penelitian, Definisi Operasional dan Pengukuran Variabel, Populasi,Sampel dan Teknik Pengambilan Sampel, Data dan

Metode Pengumpulan Data, serta Teknik Analisis Data yang digunakan.