

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia saat ini berkembang sangat pesat seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal (Bisma dan Susanto, 2010). Negara Indonesia memberlakukan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan penuh bagi masing-masing daerah, baik tingkat provinsi maupun di tingkat Kabupaten/Kota untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya dengan sedikit mungkin intervensi dari pemerintah pusat. Kebijakan tersebut dikenal dengan istilah otonomi daerah.

UU Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dengan adanya pemberian otonomi daerah yang mengedepankan kemandirian daerah, sehingga akan menciptakan efisiensi dan efektifitas dalam pendayagunaan sumber daya keuangan. Untuk itu diperlukan suatu laporan keuangan yang handal dan dapat dipercaya yang menggambarkan sumber daya keuangan daerah tersebut. Hal tersebut sesuai dengan ciri penting dari suatu daerah otonom yang mampu menyelenggarakan otonomi daerahnya yaitu terletak pada strategi Sumber Daya Manusia (SDM) dan kemampuan di bidang keuangan daerah.

Menurut UU Nomor 25 Tahun 2005 yang mengatur tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang terdiri dari Dana

Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Misi utama dari kedua Undang-undang tersebut adalah desentralisasi. Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang dari pemerintah ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi (Mardiasmo, 2010). Salah satu aspek yang sangat krusial dalam desentralisasi (otonomi daerah) adalah permasalahan desentralisasi fiskal. Secara konseptual, desentralisasi fiskal mensyaratkan bahwa setiap kewenangan yang diberikan kepada daerah disertai dengan pembiayaan yang besarnya sesuai dengan beban kewenangan tersebut.

Jawa Tengah sebagai salah satu provinsi di Indonesia yang telah merasakan dampak dari diberlakukannya kebijakan desentralisasi (otonomi daerah), khususnya dalam menyusun Anggaran Pendapatan Belanja Modal (APBD). Penyusunan APBD bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia. Proses penyusunan APBD seringkali bercampur dengan kepentingan politis yang menyebabkan belanja modal menjadi tidak efektif. Alokasi belanja modal ini sebaiknya didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Mengalokasikan secara tepat sesuai kebijakan pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran daerah yaitu menuntun kemandirian suatu daerah sehingga upaya harus dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengoptimalkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan sumber dana bagi daerah dalam rangka membiayai aktifitas

operasional pemerintah daerah melalui pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak dan retribusi daerah, dan sumber dana daerah melalui dana perimbangan yaitu dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan pendapatan transfer.

Anggaran pendapatan APBD Provinsi Jawa Tengah pada 2018 mengalami peningkatan 3,39% dibandingkan tahun anggaran 2017, atau meningkat dari Rp23,6 triliun menjadi Rp24,4 triliun. Peningkatan ini utamanya didorong oleh peningkatan komponen Pajak Daerah. Seiring dengan peningkatan penganggaran pendapatan, belanja daerah juga dianggarkan meningkat, dari Rp24 triliun menjadi Rp25 triliun atau naik 4,33%. Secara keseluruhan, peningkatan anggaran belanja yang melebihi peningkatan anggaran pendapatan berdampak pada pelebaran defisit anggaran pada tahun 2018 menjadi sebesar Rp580 miliar, dibandingkan defisit Rp342 miliar pada 2017.

	APBD 2018	Realisasi 2018	% Realisasi
Pendapatan	24413	12800	52.43%
PAD	12995	6487	49.92%
Dana Perimbangan	11363	6296	55.41%
Transfer Pemerintahan Pusat	55	26	47.27%
Belanja	24993	10140	40.57%
Belanja Tidak Langsung	18253	8070	44.21%
Belanja Langsung	6740	2070	30.71%
Surplus / Defisit	-580	2660	

Sumber: Biro Keuangan Provinsi Jawa Tengah, diolah, 2018

Ditinjau dari serapan terhadap anggaran, persentase realisasi pendapatan dan belanja mengalami peningkatan. Pencapaian realisasi pendapatan sampai dengan triwulan II 2018 mencapai 52,43% dari APBD 2018, meningkat dibandingkan serapan pendapatan triwulan II 2017 yang sebesar 51,07%. Sementara itu, realisasi belanja sampai triwulan II 2018 naik cukup pesat sebesar

40,57% dari APBD 2018, lebih baik dibandingkan triwulan II 2017 sebesar 32,14% dari APBD 2017. Realisasi pendapatan Provinsi Jawa Tengah sampai dengan triwulan II 2018 sebesar 52,43%. Peningkatan persentase realisasi ini terjadi pada hampir seluruh komponen dalam PAD, Dana Perimbangan (Daper), dan Lain-lain Pendapatan yang Sah. Sumber utama PAD masih berasal dari komponen Pajak Daerah (79,31% dari total PAD), dan kontribusi Komponen Lain-lain PAD yang Sah (13,15% dari PAD) dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan (6,81% dari PAD). Realisasi pajak daerah mampu mencapai 47,40% dengan nominal Rp5,13 miliar, meningkat dibandingkan realisasi triwulan yang sama pada tahun lalu yaitu 45,24% dengan nominal Rp4,60 miliar.

Tabel 1. 1 Realisasi Pendapatan Triwulan II Tahun 2017 & 2018

Komponen Pendapatan Daerah	TW II-2017	TW II-2018
Pendapatan	51,07 %	52,43 %
Pendapatan Asli Daerah	47,84 %	49,85 %
Pajak Daerah	45,24 %	47,40 %
Retribusi Daerah	44,74 %	44,76 %
Hsl Pengelolaan Kekayaan Daerah Yg Dipisahkan	96,54 %	98,22 %
Lain-Lain Pad Yang Sah	54,57 %	53,22 %
Dana Perimbangan	54,59 %	55,41 %
Dana Bagi Hsl Pjk/Bukan Pajak	57,67 %	73,38 %
Dana Alokasi Umum	55,67 %	49,99 %
Dana Alokasi Dana Khusus	53,54 %	55,80 %
Lain-Lain Pendapatan Yang Sah	32,98 %	47,27 %
Hibah	8,82 %	40,91 %
Dana Penye Dan Otonomi Khusus		
Dana Insetif Daerah	50,00 %	51,52 %
Pendapatan Lainnya		

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah. Aset tetap tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja bukan untuk dijual (Halim, 2014). 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. Syaiful (2007), belanja modal dapat dikategorikan dalam 5 kategori utama antara lain 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 pada umumnya dialokasikan untuk perolehan aset tetap yang dapat digunakan sebagai sarana pembangunan daerah. Dengan berkembang pesatnya pembangunan diharapkan terjadi peningkatan kemandirian daerah dalam membiayai kegiatannya terutama dalam hal keuangan. Untuk dapat mengetahui terjadinya peningkatan kemandirian daerah, pendapatan asli daerah bisa dijadikan sebagai tolak ukurnya karena PAD ini sendiri merupakan komponen yang penting yang mencerminkan bagaimana sebuah daerah (dalam penelitian ini terdiri dari kabupaten/kota provinsi Jawa Tengah) dapat mendanai sendiri kegiatannya melalui komponen pendapatan yang murni dihasilkan melalui daerah tersebut.

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang bersumber dari kegiatan ekonomi itu sendiri (Bastian, 2012)..Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu pilar kemandirian suatu daerah.Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.Oleh karena itu, daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber-sumber daya yang dimilikinya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Semakin besar kontribusi pendapatan asli daerah terhadap struktur APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan daerah terhadap bantuan pemerintah pusat. Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya .

DAU merupakan salah satu transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Harahap 2010). Menurut Undang-Undang Nomor 33/2004, Dana Alokasi umum adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah otonom dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Aokasi Umum merupakan salah satu dana yang berasal dari dana perimbangan dan dana perimbangan merupakan salah satu komponen pendapatan pada APBD.

Dana Alokasi Umum (DAU) yang berasal dari pemerintah pusat yang bertujuan untuk pembiayaan pengeluaran dan kebutuhan daerah dalam rangka

disentralisasi, hal ini dimaksudkan pemerintah pusat mentransfer sejumlah dana kepada daerah dan pemerintah daerah dapat menggunakannya untuk kepentingan masyarakat yang sejahtera dan meningkatkan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat sehingga dapat meningkatkan kualitas pendidikan, meningkatkan standar kehidupan masyarakat, dan menciptakan hidup yang sehat dan harapan hidup yang lebih panjang. Semakin baik pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU) yang di transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat maka dapat menciptakan kualitas hidup yang sehat dan harapan hidup lebih panjang, meningkatkan kualitas pendidikan dan standart kehidupan masyarakat.

Salah satu dana perimbangan adalah Dana Alokasi Khusus DAK, yaitu dana yang bersumber dari APBD yang dialokasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membiayai suatu kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan menyangkut kepentingan nasional. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari dana APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Tujuan DAK untuk mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. DAK yang secara khusus digunakan untuk pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana fisik ini dapat membantu menanggulangi kemiskinan dan secara umum dapat digunakan untuk membangun perekonomian nasional.

Dengan adanya pengalokasian Dana Alokasi Khusus diharapkan dapat mempengaruhi belanja modal, karena DAK cenderung akan menambah aset tetap yang dimiliki pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik (Ardhani, Pungky 2013). Julitawati (2012) menguji pengaruh DAK sebagai bagian dari Dana Perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Hasil penelitiannya membuktikan bahwa DAK berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di provinsi tersebut. Rukmana (2013) juga menguji pengaruh DAK sebagai bagian dari Dana Perimbangan terhadap kinerja keuangan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau. Secara empiris, hasil penelitiannya membuktikan bahwa DAK berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau. Setiap ada kenaikan pada Dana Alokasi Khusus (DAK) maka akan diikuti dengan peningkatan kinerja laporan keuangan daerah.

Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Dana Perimbangan merupakan sumber-sumber pendapatan daerah yang nantinya akan digunakan untuk pengeluaran daerah (Darwanto dan Yustikasari, 2012). Pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah disebut dengan belanja daerah. Dengan sumber-sumber pendapatan daerah yang ada pemerintah daerah harus dapat mengalokasikan penerimaan yang diperoleh untuk belanja daerah yang bersifat produktif. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan 2 sumber PAD yang terbesar. Setiap daerah mempunyai dasar pengenaan pajak yang berbeda-beda tergantung dari kebijakan Pemerintah Daerah setempat. Untuk daerah dengan kondisi perekonomian yang memadai, akan dapat diperoleh pajak yang cukup

besar. Tetapi untuk daerah tertinggal, Pemerintah Daerah hanya dapat memungut pajak dalam jumlah yang terbatas. Demikian halnya dengan retribusi daerah yang berbeda-beda untuk tiap daerah. Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dapat dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan, tetapi hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana instrument atau system 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. Menurut World Bank, 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. 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. Salah satu bentuk pengalokasian dana investasi dalam system pemerintahan adalah belanja modal.

Hasil penelitian terdahulu tentang faktor yang mempengaruhi belanja modal masih didapati hasil yang tidak konsisten seperti yang dikemukakan oleh Rizal (2017) serta Juniawan dan Suryantini (2018) mendapati PAD berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal. Namun hasil yang bertolak belakang dikemukakan oleh Wandira (2013) dimana PAD tidak signifikan terhadap alokasi belanja modal. Pada kasus penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Rizal (2017) menunjukkan bahwa DAU dan DAK berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal. Pada kasus penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Raini, et al (2017) mendapati DAU dan DAK berpengaruh tidak signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Hasil penelitian Zahari (2018) menunjukkan bahwa Pajak Daerah berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal. Pada kasus penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Mamonto (2015) menunjukkan bahwa Pajak Daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal. Pada kasus penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Mamonto (2015), Sudika dan Budiarta (2017) dan Zahari (2018) berpendapat bahwa Retribusi Daerah tidak signifikan terhadap alokasi belanja modal. Dalam *research gap* tersebut menunjukkan bahwa pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, pajak daerah, dan retribusi daerah terhadap alokasi belanja modal perlu dilakukan penelitian lagi, karena setiap tahun belum ditemukan hasil yang konsisten.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan topik diatas yang penulis pilih untuk di teliti, maka peneliti membuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah?
2. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah?
3. Apakah dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah?
4. Apakah Pajak Daerah terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah?
5. Apakah Retribusi Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah.
2. Untuk menganalisis pengaruh dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah.

3. Untuk menganalisis pengaruh dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah.
4. Untuk menganalisis pengaruh Pajak Daerah terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah.
5. Untuk menganalisis pengaruh Retribusi Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti diatas diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak, antara lain:

1. Bagi Peneliti

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu upaya untuk mendapatkan pengalaman dan pengetahuan dalam menulis karya ilmiah, menjadi bahan masukan serta sebagai syarat bagi penulis untuk memperoleh gelar Sarjana.

2. Bagi Peneliti Lainnya

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi atau data tambahan bagi peneliti lainnya yang tertarik untuk penelitian bidang kajian ini.

3. Bagi Akademisi

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan dan wawasan mengenai pengalokasian anggaran belanja daerah.

4. Bagi pemerintah

Sebagai masukan dan informasi untuk mengambil kebijakan dalam hal peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah.