

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Sistem desentralisasi hadir sebagai salah satu buah dari era reformasi yang bermula tahun 1998 sebagai bentuk perubahan dalam sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia. Desentralisasi yang dimaksud menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah merupakan suatu penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengelola pemerintahan berdasarkan asas otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, maka diberikanlah wewenang dan tanggung jawab kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahan melalui sistem desentralisasi. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Pemerintah pusat memberikan wewenang melalui sistem desentralisasi dengan anggapan bahwa pemerintah daerah akan lebih memahami mengenai kebutuhan dan potensi yang dapat dikembangkan dari suatu daerah serta dapat memanfaatkan dan melakukan pengelolaan dari potensi daerah tersebut untuk mendukung proses pembangunan daerah dengan lebih baik.

Perubahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini ditandai dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua undang-undang tersebut hadir untuk menyempurnakan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah khususnya dalam bidang keuangan. Mardiasmo (2018:7) menuturkan bahwa desentralisasi memuat misi utama untuk mengalihkan wewenang dari pemerintah pusat pada pemerintah yang lebih rendah (daerah), serta mendorong masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam melakukan pembangunan. Upaya pembangunan daerah menjadi tanggung jawab bagi pemerintah daerah yang dianggap lebih memahami keadaan dan kebutuhan masyarakat daerahnya dengan menjadikan undang-undang tersebut sebagai acuan. Tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah yakni adanya perbedaan tingkat kemampuan dari setiap daerah yang tidak merata, yang mengharuskan negara mengambil peran untuk menuntun pelaksanaan otonomi daerah agar dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Perimbangan keuangan diberikan kepada daerah untuk membantu memenuhi kebutuhan pemerintah daerah untuk melaksanakan tanggung jawabnya. Selain itu, pemerintah daerah juga dituntut untuk berupaya mewujudkan kemandirian dengan mengembangkan pendapatan asli daerahnya melalui potensi-potensi yang dapat dikembangkan dari daerah tersebut.

Dalam upaya pengelolaan keuangan daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi perangkat yang penting dalam mendorong pelaksanaan otonomi daerah. Upaya pemerintah daerah dalam melakukan pengembangan kemampuan keuangan daerah mengikutsertakan

pengelolaan APBD di posisi yang cukup penting dalam pelaksanaan realisasi program pembangunan daerah. Setiap target yang ingin dicapai berupa pendapatan maupun pengeluaran secara teknis merupakan bagian yang termuat dalam APBD. Setiap unit kerja pemerintah daerah akan menggunakan informasi terkait APBD dalam pembuatan keputusan sehubungan dengan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi kinerja dalam upaya pembangunan daerah. Menurut Halim (2012), menyebutkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang secara langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat, menggambarkan kemampuan pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Oleh karenanya, informasi dalam APBD menggambarkan suatu daerah dalam mengeksplorasi dan mengolah potensi yang ada di daerahnya untuk memperoleh pendapatan yang akan digunakan dalam membiayai setiap belanja untuk mewujudkan suatu kemandirian tanpa perimbangan keuangan yang diberikan oleh pusat.

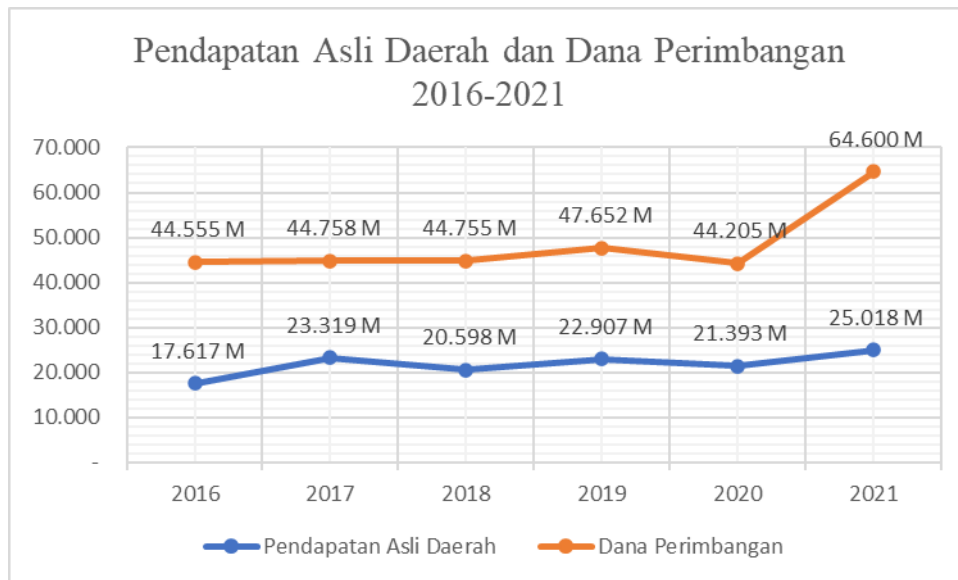
Kemandirian keuangan daerah merupakan salah satu tujuan dari diterapkannya otonomi daerah di Indonesia. Kemampuan suatu daerah yang dapat membiayai sendiri kegiatan yang dilakukan baik itu pembangunan, pemerintahan maupun pelayanan pada masyarakat tanpa bantuan dari pihak lain terutama dana transfer dari pemerintah pusat, menunjukkan kemandirian keuangan suatu daerah. Pemerintah pusat mengetahui dan mempertimbangkan bahwa yang paling memahami kondisi dari suatu daerah baik berupa kendala maupun sumber penerimaan yang dapat menghasilkan pendapatan adalah pemerintah daerah itu

sendiri (Andriani & Wahid, 2018). Melalui penerimaan pendapatan asli daerah, dapat dilihat seberapa mandiri daerah tersebut dalam hal finansial. Semakin besar penerimaan pendapatan asli daerah dibandingkan dengan bantuan keuangan dari pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi), memberikan gambaran bahwa kemandirian daerah tersebut semakin tinggi, dan demikian pula sebaliknya, apabila penerimaan pendapatan asli daerah semakin kecil dibandingkan dengan bantuan keuangan dari pihak eksternal menggambarkan semakin rendah pula kemandirian keuangan suatu daerah.

Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), bantuan keuangan dari pemerintah pusat, dan pinjaman merupakan beberapa unsur yang mempengaruhi kemandirian keuangan daerah. Meskipun demikian, pemerintah daerah harus mampu mendongkrak pendapatan asli daerah agar dapat mengurangi ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat dan mencapai tingkat kemandirian daerah yang tinggi. Kemandirian keuangan daerah yang baik akan ditunjukkan dengan peningkatan pendapatan asli daerah yang diikuti dengan penurunan kebutuhan bantuan dari pemerintah pusat. Berbagai jenis bantuan yang diberikan dalam bentuk transfer baik itu berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), maupun Dana Bagi Hasil (DBH) seharusnya hanya sebagai pendukung bagi daerah dalam melaksanakan pembangunan dan pemerintahan (Bella dkk., 2022). Maka dari itu, kemandirian keuangan suatu daerah selain dipengaruhi oleh penerimaan pemerintah daerah melalui pendapatan asli daerah, juga dipengaruhi oleh besaran bantuan keuangan dari pemerintah pusat dalam bentuk dana transfer.

BPK RI (2021) dalam Laporan Hasil Reviu atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun 2020, menyampaikan bahwa sejak tahun 2013 sampai tahun 2020 mayoritas Pemda tidak mengalami perubahan status/kategori kemandirian fiskal, dimana hasil penilaian yang dilakukan diperoleh bahwa 443 dari 503 Pemda yang diperiksa masih berada dalam status belum mandiri. Setiap daerah yang ada di Indonesia memiliki kesenjangan fiskal yang tinggi antar daerah. Selain itu, pemerintah provinsi memiliki status Indeks Kemandirian Fiskal (IKF) paling baik disusul oleh pemerintah kota dan terakhir pemerintah kabupaten. Di sisi lain, berdasarkan hasil penilaian kualitas desentralisasi fiskal pada pemerintah Provinsi Jawa Barat masih memiliki 4 kriteria yang belum terpenuhi diantaranya terkait sistem manajemen barang publik yang dapat mengidentifikasi pengguna, PAD yang tidak dapat membiayai seluruh/sebagian besar belanja pemda, belum ada mekanisme menghitung inefisiensi dampak *spillover* dan eksternalitas, serta mekanisme validitasnya.

Pendapatan asli daerah yang belum mampu membiayai sebagian besar belanja daerah pada pemerintah Provinsi Jawa Barat menjadikan tingkat ketergantungan terhadap bantuan keuangan dari pihak eksternal cukup besar. Berikut merupakan penerimaan pendapatan asli daerah dan dana perimbangan pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2016-2021 (dalam miliaran rupiah):



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) 2022 (data diolah)

Gambar 1. 1

Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2016-2021

Gambar 1.1 di atas mengilustrasikan bahwa secara jelas bahwa pendapatan asli daerah yang dimiliki oleh kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat pada tahun 2016 sampai 2021 masih lebih rendah apabila dibandingkan dengan pendapatan transfer (dana perimbangan) yang diperoleh dari pemerintah pusat. Setiap tahunnya penerimaan pendapatan asli daerah ini terus mengalami fluktuasi, tetapi perubahan yang terjadi dalam pendapatan asli daerah ini searah dengan perubahan dalam penerimaan pendapatan transfer dari pemerintah pusat. Tentunya hal ini menggambarkan bahwa tingkat ketergantungan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat masih cukup tinggi, sehingga memungkinkan pengeluaran yang dilakukan untuk belanja pemerintah daerah sebagian besar berasal dari dana yang ditransfer dari pemerintah pusat dimana fenomena ini disebut *flypaper effect*.

Dikutip dari kompas.com tahun 2021, mengabarkan bahwa rata-rata pendapatan asli daerah kabupaten/kota di Jawa Barat dinilai masih berkisar 20-30% dari potensi yang ada. Menurut Acuviarta Kartabi sebagai Wakil Ketua Divisi Kajian Ekonomi dan Jasa Keuangan Komite Pemulihan Ekonomi Daerah Provinsi Jawa Barat, menuturkan bahwa PAD yang ada cukup terbatas, sehingga perlu untuk terus diperhatikan karena tingkat kebocorannya masih cukup tinggi. Apabila dibiarkan tentunya penerimaan pendapatan asli daerah yang rendah dapat menjadikan suatu daerah tidak mandiri. Dengan kata lain, sebagian besar pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah dibiayai oleh dana yang ditransfer dari pihak eksternal (pemerintah pusat).

Salah satu bentuk dana yang di transfer oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah dana alokasi umum. Dana alokasi umum merupakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU Nomor 33 Tahun 2004). Dalam pelaksanaan otonomi daerah, hal yang tidak dapat dikesampingkan adalah masalah ketimpangan fiskal yang menjadikan suatu daerah tidak mampu membiayai sebagian besar pengeluaran daerah untuk menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat. Disamping adanya penyerahan wewenang untuk melakukan pengelolaan daerah secara mandiri, tidak menjadikan pemerintah pusat dapat lepas sepenuhnya dari tanggung jawab tersebut. Untuk menindaklanjuti ketimpangan fiskal yang ada, maka

pemerintah pusat memberikan bantuan kepada pemerintah daerah melalui dana transfer untuk membiayai pengeluaran daerah salah satunya dana alokasi umum.

Diterimanya sumber pendanaan dari dana alokasi umum seharusnya tidak mengendurkan semangat pemerintah daerah untuk terus menggali potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah. Sering terjadi perbedaan paham antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehubungan dengan fungsi dari dana transfer. Pemerintah pusat memberikan dana transfer dengan tujuan untuk membantu pemerintah daerah dalam mencukupi kebutuhan dana untuk membiayai kegiatan-kegiatannya yang disebabkan oleh tidak meratanya potensi yang dimiliki oleh setiap daerah. Tidak sedikit pemerintah daerah yang menganggap dana transfer bukan sebagai bantuan, akan tetapi sebagai sumber pendapatan yang memang seharusnya diterima. Hal tersebut menyebabkan banyak pemerintah daerah lebih memanfaatkan dana transfer terutama dana alokasi umum untuk membiayai belanja daerahnya, dibandingkan dengan menggali dan meningkatkan penerimaan pendapatan asli daerah. Implikasinya adalah akan sulitnya daerah tersebut untuk mencapai suatu kemandirian. Oleh karena itu, pemerintah daerah sebaiknya terus berupaya untuk meningkatkan sumber-sumber pendapatan asli daerah untuk mengurangi besarnya ketergantungan terhadap dana transfer tersebut.

Dalam upaya pembangunan, suatu daerah tentunya tidak hanya memperoleh pendapatan, akan tetapi juga melakukan pengeluaran dalam bentuk belanja salah satunya belanja modal. Belanja modal dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memperoleh aset tetap maupun aset lainnya yang memiliki manfaat jangka panjang yaitu lebih dari satu tahun. Selain memiliki masa manfaat yang cukup lama, belanja

modal yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dapat dirasakan oleh masyarakat secara langsung karena belanja modal merupakan salah satu komponen dari belanja langsung selain belanja pegawai serta belanja barang dan jasa. Adanya pengalokasian belanja modal secara tepat memungkinkan pelaksanaan pelayanan publik yang lebih baik. Ketika masyarakat memperoleh pelayanan publik dengan kualitas yang baik akan memungkinkan meningkatnya suatu perekonomian di suatu daerah. Penyediaan fasilitas umum berupa sarana dan prasarana untuk memperlancar aktivitas perekonomian masyarakat merupakan tujuan dari belanja modal. Pertumbuhan ekonomi suatu daerah akan sangat dipengaruhi oleh belanja modal yang memiliki kekuatan untuk memutar roda perekonomian daerah (Sari dkk., 2017). Disisi lain, adanya peningkatan dalam belanja modal dapat menumbuhkan tingkat kepercayaan masyarakat pada pemerintah daerah. Maka dari itu, meningkatnya alokasi belanja modal dapat menjadi peluang bagi pemerintah dalam memperoleh pendapatan asli daerah dan akan meningkatkan kemandirian keuangan daerah.

Upaya peningkatan penerimaan pendapatan asli daerah tidak terlepas dari peran masyarakat sebagai salah satu sumber pendapatan yang potensial. Oleh karena itu, peningkatan pada kesejahteraan masyarakat dapat meningkatkan kemampuan untuk memberikan kontribusi lebih dalam meningkatkan kemandirian keuangan daerah. Dengan adanya otonomi daerah masyarakat berharap adanya keterbukaan dan peningkatan kesejahteraan yang menjadikan pemerintah juga harus memperhatikan pengelolaan terhadap belanja daerah. Akan tetapi, banyak pemerintah daerah yang mengalami suatu kondisi dimana pengeluaran yang

dilakukan untuk belanja modal lebih kecil jika dibandingkan dengan belanja pegawai dan belanja barang. Pengaruhnya dapat menjadikan tingkat kepercayaan masyarakat pada pemerintah daerah dapat mengalami penurunan karena alokasi belanja modal yang kecil secara tidak langsung menggambarkan kurangnya kepedulian dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Masyarakat berharap pada pemerintah daerah untuk membuat alokasi belanja modal lebih besar dibandingkan dengan belanja pegawai dalam bentuk gaji dan tunjangan. Apabila belanja modal memiliki nilai yang rendah akan berdampak pada semakin kecilnya pembangunan dan perbaikan wilayah (Darwis, 2015). Dengan demikian, pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah dapat memperhatikan proporsi belanja modal yang dikeluarkan. Pengalokasian belanja modal yang efektif dan efisien dapat mendorong kontribusi dan partisipasi masyarakat dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang akan berdampak pada kemandirian keuangan daerah.

Dari uraian yang telah disampaikan, dapat diketahui bahwa ketimpangan fiskal yang terjadi pada setiap daerah menjadi kelemahan tersendiri untuk mencapai suatu kemandirian keuangan daerah. Hal ini dibuktikan dengan ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana alokasi umum untuk membiayai pengeluaran yang dilakukan. Di sisi lain, partisipasi masyarakat cukup diperlukan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Untuk itu pemerintah mengeluarkan belanja modal untuk memberikan pelayanan publik pada masyarakat. Belanja modal sebagai bentuk investasi dalam bentuk aset tetap berupa infrastruktur dapat meningkatkan perekonomian daerah yang akan mempengaruhi kontribusi

masyarakat untuk turut serta melaksanakan pembangunan dan mencapai kemandirian daerah. Sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Kemandirian Keuangan Daerah Dengan Belanja Modal Sebagai Variabel Intervening”** Sensus pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2016-2021.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, penulis dapat merumuskan masalah penelitian yang nantinya akan menjadi gambaran dari penelitian yang akan dilaksanakan, sebagai berikut:

1. Bagaimana Dana Alokasi Umum, Kemandirian Keuangan Daerah dan Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2016-2021?
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2016-2021?
3. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum dan Belanja Modal terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2016-2021?
4. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Kemandirian Keuangan Daerah dengan Belanja Modal sebagai Variabel Intervening pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2016-2021?

1.3. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan identifikasi masalah yang telah disampaikan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Dana Alokasi Umum, Kemandirian Keuangan Daerah dan Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2016-2021.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2016-2021.
3. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum dan Belanja Modal terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2016-2021.
4. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Kemandirian Keuangan Daerah dengan Belanja Modal sebagai Variabel Intervening pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2016-2021.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Pengembangan Ilmu

Harapan penulis penelitian ini dapat memberikan tambahan ilmu pengetahuan dengan menjadikannya sebagai sumber literatur dan media untuk memahami bidang akuntansi sektor publik, khususnya materi terkait Dana Alokasi Umum, Kemandirian Keuangan Daerah, dan Belanja Modal.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Dari penelitian yang dilakukan, penulis berharap dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang memiliki kepentingan, yang meliputi:

1. Bagi Peneliti/Penulis

Penelitian ini dapat memperluas wawasan dan pemahaman penulis mengenai objek yang diteliti yaitu dana alokasi umum, belanja modal dan kemandirian keuangan daerah. Menjadi pembelajaran dan mengasah kemampuan penulis dalam membuat suatu karya tulis dan menjadi memberikan gambaran nyata dari teori yang dipelajari selama perkuliahan.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini dapat memberikan informasi mengenai faktor yang dapat memberikan pengaruh pada kemandirian keuangan daerah untuk dijadikan sebagai masukan dan bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat dalam mengambil sebuah keputusan.

3. Bagi Pihak Lain

Penelitian ini dapat menjadi bahan referensi dan memberikan informasi serta dapat menjadi penyelaras dalam kepentingan penelitian selanjutnya terkait dengan permasalahan yang diteliti atau objek penelitian yang serupa.

1.5. Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Kabupaten/Kota yang berada di Provinsi Jawa Barat dengan mengakses, mengumpulkan dan menganalisis data keuangan yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk) Kementerian Keuangan melalui *website* resminya (www.djpk.kemenkeu.go.id).

1.5.2. Waktu Penelitian

Waktu penelitian dilakukan dari bulan November tahun 2022 sampai bulan November tahun 2023, dengan jadwal penelitian dapat dilihat pada Lampiran 1.