

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sejak diubahnya sistem pemerintahan yang ada di Indonesia dimana pada awalnya pemerintahan di Indonesia menganut sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi yang dikenal dengan sebutan otonomi daerah, membuat pemerintah daerah memiliki wewenang dalam mengatur pemerintahannya sendiri dengan meminimalkan campur tangan dari pemerintah pusat. Desentralisasi merupakan bentuk transfer kekuasaan dan tanggungjawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota.

Otonomi daerah merupakan suatu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sudah diselenggarakan selama lebih dari satu dasawarsa. Dimana otonomi daerah untuk pertama kalinya mulai diberlakukan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lalu diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan diperbaharui lagi dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pembentukan otonomi daerah menjadi langkah awal dalam pembangunan serta kemandirian keuangan daerah. Untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah pemerintah daerah dituntut untuk siap menerima beban dan tanggung jawab yang berkaitan dengan potensi yang dimilikinya dalam mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam hal ini pemerintah harus mampu meningkatkan kemampuan dalam memanfaatkan peluang yang ada serta mampu mengelola dan menggali sumber daya potensial yang ada didaerahnya untuk dapat meningkatkan penerimaan daerah.

Sebaliknya dengan sistem otonomi yang nyata dan luas (UU No. 9 Tahun 2015), dengan rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka daerah dihadapkan pada permasalahan yang rumit. Disamping harus meningkatkan penerimaan, daerah juga harus memacu produktivitas pemerintah daerah dengan membangun sarana dan prasarana penunjang bagi tumbuh dan berkembangnya investasi yang merupakan penggerak dalam proses pembangunan ekonomi disuatu daerah. Otonomi fiskal daerah merupakan salah satu aspek penting dari otonomi daerah secara keseluruhan, karena pengertian otonomi fiskal daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD seperti pajak, retribusi dan lain-lain. Namun harus diakui bahwa drajat otonomi fiskal daerah di Indonesia masih rendah artinya daerah belum mampu membiayai pengeluaran rutinnya. Karena itu otonomi daerah bisa diwujudkan hanya apabila disertai keuangan yang efektif. Pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD (Halim, 2001: 348).

Dalam Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah merupakan komponen penting yang mencerminkan bagaimana kabupaten dan kota dapat mendanai sendiri kegiatannya melalui komponen pendapatan yang murni dihasilkan melalui daerah tersebut. Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah tidak hanya dipengaruhi oleh PAD saja, melainkan Alokasi Belanja Modal juga yang tercermin dari sarana dan prasarana sebagai kekayaan daerah yang dimiliki. Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah sangatlah penting, semakin tinggi tingkat kemandirian suatu daerah dalam hal keuangannya, maka semakin kecil beban yang harus ditanggung Pemerintah Pusat dan akan semakin baik pula daerah dalam hal pelayanan publik dan pembangunannya dengan dibiayai oleh Pendapatan Asli Daerah. Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah tak lepas dari kemandiriannya mengalokasikan Belanja Modal. Alokasi Belanja Modal yang tepat guna akan membuat pemerintahan semakin baik terutama dalam hal pelayanan publik (Darsono, 2013).

Sementara Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) serta berbagai bentuk transfer lainnya dari Pemerintah Pusat semestinya hanya sebagai pendukung bagi pelaksanaan pemerintah dan pembangunan daerah.

Sehingga tingkat ketergantungan daerah terhadap Pemerintah Pusat dalam pembiayaan daerahnya semakin kecil. Dengan semakin kecilnya tingkat ketergantungan tersebut, maka suatu daerah dapat dikatakan mandiri (Susanti, dkk, 2016). Akan tetapi pada faktanya terdapat *gap* tersendiri yang menghambat terealisasinya konsep tersebut. Dengan tingginya semangat otonomi justru tidak banyak diikuti dengan penguatan fiskal yang artinya terdapat satu atau lebih komponen yang tidak berjalan dengan optimal.

Menurut berita yang dimuat dalam media online [www.beritajatim.com](http://www.beritajatim.com), pemerintah Provinsi Jawa Timur menilai kemandirian Kabupaten Jember masih relatif rendah. Hal ini tertuang dalam Rancangan APBD Kabupaten Jember 2018 dan Rancangan Peraturan Bupati tentang Penjabaran APBD 2018 disebutkan pendapatan daerah dalam Rancangan Peraturan Daerah APBD 2018 dianggarkan sebesar Rp 3,598 triliun dengan rincian Rp 589,281 Pendapatan Asli Daerah (16,38 persen), Rp 2,41 triliun dana perimbangan (66,99 persen), dan Rp 589,7078 miliar dana lain-lain pendapatan yang sah (16,64 persen). Dari PAD tersebut, apabila dibandingkan masing-masing jenis pendapatannya terhadap total pendapatan daerah, diperoleh rincian yaitu pendapatan pajak daerah sebesar Rp 169,978 miliar (4,72 persen), hasil retribusi daerah sebesar Rp 33,368 miliar (0,93 persen), hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar Rp 5,481 miliar (0,15 persen), lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebesar Rp 380,452 miliar (10,57 persen). Dari komponen PAD tersebut persentase terbesar yaitu pada komponen lain-lain pendapatan yang sah. Hal dapat disimpulkan bahwa tingkat ketergantungan kabupaten jember terhadap dana perimbangan masih cukup tinggi, artinya kemandirian Kabupaten Jember masih rendah. Sebab persentase pendapatan asli daerah sebesar 16,38 persen, persentase tersebut lebih rendah dibandingkan dengan dana perimbangan dimana persentasenya mencapai 66,99 persen lebih besar dari pendapatan asli daerah. Sehingga pemerintah Kabupaten Jember masih bergantung pada dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat yang mengakibatkan rendahnya kemandirian Kabupaten Jember. Karena salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah dan mengurangi

ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah dituntut untuk dapat mandiri secara fiskal.

Berdasarkan fenomena yang telah dijelaskan sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa masih terdapat permasalahan mengenai kemandirian keuangan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur. Dimana daerah tersebut masih memiliki kemandirian keuangan daerah yang rendah yaitu sebesar 16 persen. Hal tersebut menunjukkan bahwa pada Kabupaten di Provinsi Jawa Timur masih sangat bergantung pada dana perimbangan sehingga kemandirian keuangan daerahnya rendah.

Penelitian yang dilakukan oleh Darsono (2013) menunjukkan bahwa belanja modal terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah positif tetapi tidak signifikan. Artinya belanja daerah tidak mempengaruhi tingkat kemandirian keuangan daerah. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Ernawati (2017) belanja modal berpengaruh positif terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. yang artinya semakin besar belanja modal yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah maka semakin tinggi tingkat kemandirian keuangan daerah. Karena belanja modal dapat memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi serta dapat meningkatkan kemandirian keuangan daerah (Kweka & Morrissey, 2000). Sehingga belanja modal dapat meningkatkan perbaikan ekonomi dan pelayanan pada publik karena adanya sarana dan prasarana yang dapat menunjang.

Selain belanja modal, variabel yang dapat mempengaruhi tingkat kemandirian keuangan daerah yaitu pendapatan asli daerah. Karena pendapatan asli daerah merupakan unsur utama dalam mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah dimana pendapatan asli daerah tersebut diperoleh dari sumber-sumber kekayaan daerah yang mana nantinya dapat dikelola sendiri oleh pemerintah daerah. Menurut penelitian yang dilakukan oleh susanti, dkk (2016) pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Artinya semakin besar pendapatan asli daerah maka tingkat kemandirian keuangan daerah akan semakin meningkat atau sebaliknya. Pendapatan asli daerah yang dihasilkan oleh pemerintah daerah berhubungan dengan pembangunan infrastruktur pemerintah daerah (Edogbanya & Sule, 2013). Selain itu penelitian yang dilakukan oleh Mulatsih (2015) pendapatan asli daerah

berpengaruh signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Artinya pendapatan asli daerah yang bersumber dari kekayaan daerah mampu meningkatkan kemandirian keuangan daerah. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Tjahjono & Oktavianti (2016) rasio efektivitas pendapatan asli daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. hal ini berarti rasio efektivitas pendapatan asli daerah tidak mempengaruhi tingkat kemandirian keuangan daerah.

Selain variabel pendapatan asli daerah, variabel dana alokasi umum juga mempengaruhi tingkat kemandirian keuangan daerah. Dana alokasi umum merupakan dana yang bersumber dari APBN yang memiliki tujuan pemerataan sesuai UU Nomor 34 Tahun 2004. Penelitian yang dilakukan oleh Ariani & Putri (2016) menemukan bahwa dana alokasi umum signifikan negatif terhadap kemandirian keuangan daerah. Artinya semakin tinggi dana alokasi umum yang diterima maka tingkat kemandirian keuangan daerah akan semakin rendah dan sebaliknya (Tahar & Zakhiya, 2011). Penelitian yang dilakukan oleh Nagathan & Sigvagnanam (2000) bahwa pemerintah daerah cenderung mempertahankan penerimaan dana alokasi umum dari pada mengupayakan peningkatan pendapatan asli daerah karena dana alokasi umum jumlahnya yang sangat besar. Variabel keempat yaitu dana alokasi khusus. Dana alokasi khusus merupakan dana yang berasal dari APBN yang mana dana alokasi khusus ini dialokasikan untuk dapat membantu membiayai kebutuhan tertentu. Penelitian yang dilakukan Tjahjono & Oktavianti (2016) bahwa dana alokasi khusus berpengaruh signifikan negatif terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Hal ini berarti semakin besar dana alokasi khusus yang diterima oleh daerah maka kemandirian keuangan daerah semakin rendah dan sebaliknya (Nurhasanah & Maria, 2017).

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang ada maka dapat menarik perhatian peneliti dalam mencari fakta atau teori untuk menjelaskan fenomena yang terjadi. Karena dari hasil peneliti terdahulu menunjukkan hasil yang berbeda dari setiap variabel yang diuji. Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali mengenai variabel yang dapat mempengaruhi kemandirian keuangan daerah. sebab peneliti ingin mengetahui apakah hasil penelitian ini konsisten dengan penelitian sebelumnya atau bahkan memberikan hasil yang baru. Maka

dari itu akan dilakukan penelitian dengan judul Pengaruh Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi khusus Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan sebelumnya, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah?
- b. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah?
- c. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah?
- d. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

- a. Untuk menguji pengaruh Belanja Modal terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
- b. Untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
- c. Untuk menguji pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
- d. Untuk menguji pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.

## **1.4 Manfaat Hasil Penelitian**

Berdasarkan tujuannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak, yaitu:

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar bagi penelitian selanjutnya serta dapat memberikan kontribusi terhadap kemandirian keuangan pemerintah. Pada penelitian ini peneliti menggunakan pengukuran variabel belanja modal, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan kemandirian keuangan daerah. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi empiris pada literatur sebagai bahan dasar dalam perkembangan ilmu dibidang akuntansi sektor publik khususnya mengenai belanja modal, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah.

b. Manfaat Praktis

1) Manfaat untuk Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk membuat kebijakan agar dapat meningkatkan tingginya kemandirian keuangan daerah guna efektifitas dan efisiensi anggaran serta penyelenggaraan dan pengelolaan keuangan yang akuntabel.

2) Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat sebagai informasi untuk dapat membantu meningkatkan kemandirian keuangan daerah dengan berkontribusi secara aktif dalam meningkatkan kemandirian keuangan daerah.