

BAB I

PENDAHULAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

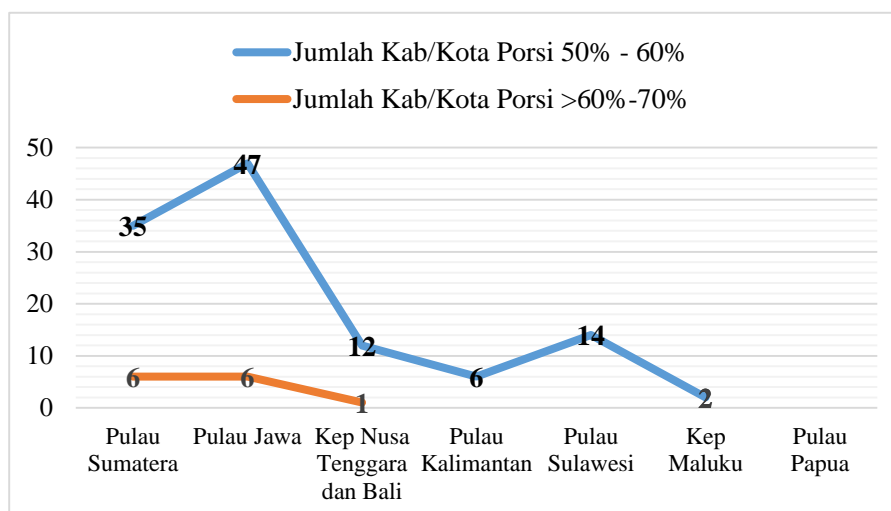
Otonomi daerah dimulai sejak tanggal 1 Januari 2001 merupakan hasil dari tuntutan era reformasi. Sebelum resmi diberlakukan, pemerintah secara serius menyusun Undang-Undang Otonomi Daerah yaitu UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan setelah resmi diberlakukan Undang-Undang tersebut direvisi menjadi UU No 32 Tahun 2004 dan direvisi kembali menjadi UU No 23 Tahun 2014. Dengan adanya UU pemerintah daerah artinya meletakkan otonomi penuh, luas, dan bertanggung jawab pada daerah kabupaten dan kota. Implikasi lain dari lahirnya otonomi daerah adalah pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) yaitu daerah hasil penggabungan dan/ atau daerah hasil pemisahan/ pemekaran wilayah (Ratnawati, 2010).

Pemekaran wilayah terjadi secara besar-besaran diseluruh Negara Kepulauan Republik Indonesia (NKRI) sejak berlakunya otonomi daerah. Berdasarkan Data Kementrian Dalam Negeri tahun 2016, Indonesia memiliki daerah otonom sejumlah 542 terdiri atas 34 provinsi, 415 kabupaten dan 93 kota. Jumlah kabupaten/kota sejak otonomi tahun 2001 terus bertambah, dan yang terbanyak mengalami pemekaran adalah Pulau Sumatera sebanyak 58 daerah kabupaten/kota hasil pemekaran sementara Pulau Jawa menempati jumlah terkecil yaitu sebanyak 8 daerah kabupaten/kota hasil pemekaran.

Pemekaran wilayah menurut UU No 23 Tahun 2014 bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui percepatan pembangunan dan peningkatan pelayanan publik bagi masyarakat. Faktanya sampai sekarang pemekaran masih dinilai belum berhasil, indikator belum berhasilnya adalah belum tercapainya pelayanan publik yang optimal, hal tersebut dipaparkan dalam moratorium bersama presiden, oleh Menteri Dalam Negeri, Tjahjo Kumolo (CNNIndonesia.com, Desember, 2016). Upaya peningkatan pelayanan publik bagi masyarakat diwujudkan oleh pemerintah daerah melalui belanja modal pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Susanti & Fahlevi, 2016). Menurut Halim (2012, hlm. I07) Belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Anggaran

belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun fasilitas pelayanan publik. Sesuai dengan amanah Presiden RI bahwa sudah seharusnya porsi belanja modal dan infrastruktur harus diberikan lebih besar, serta diharuskan untuk melakukan efisiensi terhadap belanja operasional seperti belanja pegawai (Kominfo.go.id, 2015).

Pada kenyataannya belanja pegawai justru lebih diprioritaskan, disebutkan dalam satu artikel pada situs Detikfinance.com (Februari, 2017), Ditjen Perimbangan Keuangan Kementrian Keuangan yaitu Boediarso Teguh Widodo mengatakan dalam skala nasional masih terdapat 131 kabupaten/kota dengan rasio belanja pegawai diatas 50% pada tahun 2016. Jumlah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa dan Pulau Sumatera menempati posisi terbanyak. Data disajikan dalam grafik 1.1

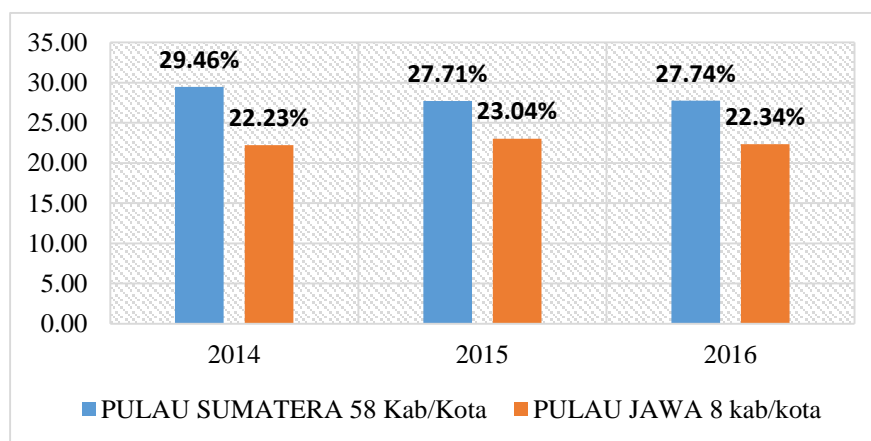


Sumber : www.djpk.go.id (Data Diolah)

Grafik 1.1
Data Alokasi Belanja Pegawai >50% Antar Pulau
131 Kab/Kota di Indonesia Tahun 2016

Secara khusus daerah – daerah hasil pemekaran membutuhkan alokasi belanja modal yang lebih besar dari daerah lainnya dengan harapan membawa perbaikan dan pembangunan infrastruktur daerah karena semakin banyak fasilitas layanan infrastruktur akan meningkatkan perekonomian daerah hasil pemekaran (Samosir, 2013). Berdasarkan data Ditjen Perimbangan Keuangan Negara tiga tahun terakhir yaitu 2014-2016 rata-rata persentase alokasi belanja modal pada pemerintah kab/kota hasil pemekaran di Pulau Sumatera yang memiliki 58 kab/kota, masih berkisar di angka 27% sampai 29%. Sementara di Pulau Jawa yang

mempunyai 8 pemerintah daerah kabupaten/kota hasil pemekaran, rata-rata tiga tahun terakhir hanya menyentuh angka sekitar 22%. Porsi alokasi masih belum memenuhi amanat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No 5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010- 2014 dan PP Nomor 02 Tahun 2015 tentang RPJMN Tahun 2015-2019 dimana secara keseluruhan jumlah yang dialokasikan belanja modal dalam APBD adalah sekurang kurangnya 30% dari belanja daerah. Data persentase alokasi belanja modal disajikan pada grafik 1.2.



Sumber : www.djpk.go.id (Data Diolah)

Grafik 1.2

Rata- Rata Persentase Alokasi Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/ Kota Hasil Pemekaran di Pulau Sumatera dan Pulau Jawa 2014-2016

Dari berbagai penelitian diketahui bahwa banyak faktor yang mempengaruhi pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanjanya yaitu kinerja keuangan, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil, *fiscal stress*, luas wilayah, kepadatan penduduk. Diantara faktor yang mempengaruhi alokasi belanja modal tersebut, yang dipilih dalam penelitian ini adalah *fiscal stress*, kepadatan penduduk dan kinerja keuangan.

Fiscal Stress tinggi pemerintah cenderung akan menaikkan belanjanya modalnya (Huda, dkk. 2015). Arnet (2011) *fiscal stress* didefinisikan berbeda-beda oleh setiap peneliti, artinya tidak ada definisi tetap mengenai *fiscal stress* dan para peneliti mengartikannya sesuai dengan fokus penelitiannya. Menurut Adi (2005) era otonomi daerah mengalami peningkatan tekanan fiskal agar pemerintah daerah bisa mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Pada daerah-daerah hasil

pemekaran ketergantungan juga tidak bisa dihindarkan Ratnawati (2010, hlm. 124). Sehingga, untuk mencapai kemandirian *fiscal stress* akan semakin tinggi dengan cara pemerintah terus meningkatkan upaya pajak (Shamsub & Akoto, 2004). Upaya pajak menunjukkan semakin tingginya upaya daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah sehingga dalam rangka meningkatkan penerimaan. Namun harapan untuk meningkatkan penerimaan akan sulit jika alokasi belanja modal tidak ditingkatkan (Setyawan & Adi, 2008). Adapun gambaran rata-rata transfer dana perimbangan pemerintah kabupaten/kota baik pulau sumatera atau pulau jawa melebihi 50% dari total pendapatan, artinya belum bisa mandiri dari segi Pendapatan asli daerahnya. Data transfer dana perimbangan terhadap pendapatan disajikan dalam tabel 1.1 berikut :

Tabel 1. 1
Rata-Rata Persentase Transfer Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Hasil Pemekaran Pulau Sumatera Dan Pulau Jawa

Keterangan	Tahun		
	2014	2015	2016
Pulau Sumatera 58 kab/kota	81,93%	78,11%	76,88%
Pulau Jawa 8 kab/kota	71,85%	61,41%	72,49%

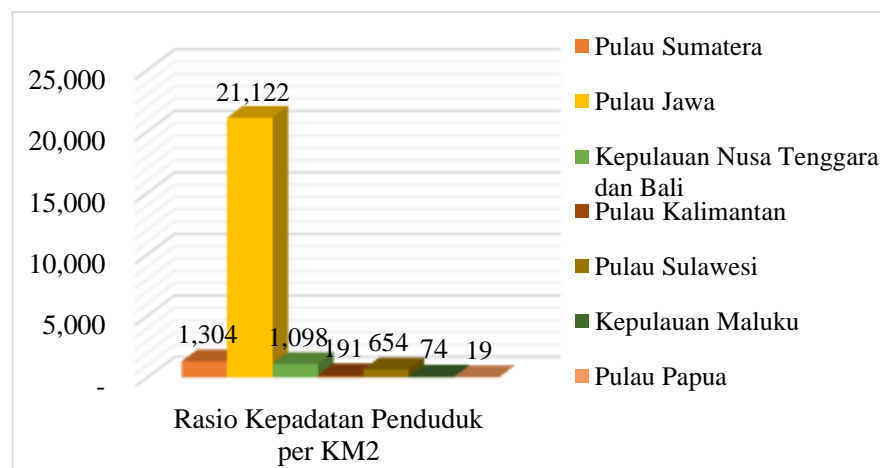
Sumber : www.djpk.go.id (Data diolah)

Pada penelitian sebelumnya (Setyawan & Adi, 2008) *fiscal stress* berpengaruh terhadap belanja modal dengan arah hubungan yang positif. Hal ini menunjukkan adanya indikasi bahwa *fiscal stress* tinggi semakin semakin mendorong daerah untuk meningkatkan belanja daerahnya. Tingkat pembiayaan daerah akan semakin tinggi pada saat daerah mengalami tekanan *fiscal* yang tinggi. Berbeda dengan hasil penelitian (Muda, 2012) pertumbuhan belanja modal tidak berpengaruh secara parsial terhadap *fiscal stress*. Pada penelitian sebelumnya rata-rata peneliti menggunakan alat ukur *tax effort*. Namun, penelitian kali ini menggunakan alat ukur dengan pendekatan digunakan bergantung pada perbedaan antara biaya yang berubah dari pelayanan publik (realisasi belanja) dan pertumbuhan pendapatan yang sebenarnya (realisasi pendapatan) (Skidmore & Scorsone, 2010).

Selain *fiscal stress*, kepadatan penduduk dapat mempengaruhi alokasi belanja modal, kepadatan penduduk yang yang tinggi di suatu wilayah akan mempengaruhi

kebutuhan sarana dan prasarana dan infrastruktur yang dibutuhkan sehingga daerah harus menambah alokasi untuk belanja modal (Nurlis, 2016). Semakin padat penduduk disuatu wilayah maka tuntutan pelayanan layanan dasar umum akan semakin tinggi bagi setiap penduduk wilayah tersebut (Plotnikova, 2005). Menurut Undang-Undang No 33 Tahun 2004 Indikator yang digunakan dalam menghitung kepadatan penduduk merupakan faktor non keuangan yang mempengaruhi kebutuhan pendanaan. Kebutuhan pendanaan tersebut untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum dan akan digunakan untuk memenuhi belanja langsung salah satunya belanja modal (Huda, dkk.2015). *Crude Population Density* merupakan alat ukur yang digunakan sesuai dengan sistem informasi rujukan statistik Indonesia.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Indonesia pada tahun 2016 keseluruhan penduduk di Pulau Sumatera dan Pulau Jawa mencapai 79% dari total penduduk Indonesia 258.705.000 jiwa. Dengan tingkat populasi yang tinggi menjadikan kedua pulau ini terpadat penduduknya. Posisi tertinggi adalah di Pulau Jawa dengan kepadatan penduduk berjumlah 21.122 jiwa per KM^2 . Lalu kedua adalah Pulau Sumatera dengan kepadatan penduduk berjumlah 1304 per KM^2 . Artinya, setiap KM^2 di Pulau Jawa ditempati 21.122 jiwa dan setiap KM^2 di Pulau Sumatera ditempati 1304 jiwa. Berikut data rasio kepadatan penduduk antar pulau di Indonesia disajikan dalam grafik 1.3



Sumber : bps.go.id (Data diolah)

Grafik 1.3

Rasio Kepadatan Penduduk per KM^2 Antar Pulau Di Indonesia Tahun 2016

Penelitian yang telah dilakukan (Fisher & Wassmer,2012) menemukan bahwa kepadatan penduduk berpengaruh terhadap belanja modal. Tetapi dalam penelitian Aziz & Wulandari (2014) dijelaskan bahwa kepadatan penduduk tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Selain *fiscal stress* dan kepadatan penduduk, variabel kinerja keuangan pemerintah daerah berperan dalam menentukan alokasi belanja modal (Riswan & Afandi, 2014). Kinerja keuangan mempengaruhi alokasi belanja modal dengan berbagai cara. Cara tersebut adalah rasio sebagai alat untuk mengukurnya (Halim, 2012). Penelitian kali ini, kinerja keuangan diproksikan dengan rasio ketergantungan keuangan menurut (Mahmudi, 2010, hlm. 142). Hubungan rasio ketergantungan dengan belanja modal ditunjukkan dengan kemampuan keuangan daerah dalam mengalokasikan belanjanya. Kemampuan keuangan ditunjukkan dengan pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer untuk memenuhi kebutuhan belanja daerahnya baik itu belanja langsung atau belanja tidak langsung (Juanda, dkk. 2012). Berdasarkan hasil penelitian Praza (2015) ketergantungan keuangan berpengaruh terhadap alokasi belanja modal. Namun berbeda dengan hasil penelitian Febriany, dkk. (2012) menyatakan bahwa kinerja keuangan yang diukur dengan rasio ketergantungan tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh *Fiscal Stress*, Kepadatan Penduduk, dan Kinerja Keuangan terhadap Alokasi Belanja Modal (Studi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Hasil Pemekaran Di Pulau Sumatera dan Pulau Jawa Tahun 2014 sd 2016)”**

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh *fiscal stress* terhadap alokasi belanja modal ?
2. Bagaimana pengaruh kepadatan penduduk terhadap terhadap alokasi belanja modal ?
3. Bagaimana pengaruh kinerja keuangan terhadap alokasi belanja modal ?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud penelitian ini adalah untuk mengetahui gambaran *fiscal stress*, kepadatan penduduk dan kinerja keuangan mempengaruhi alokasi belanja modal pada pemerintah kabupaten/kota hasil pemekaran di Pulau Sumatera dan Pulau Jawa.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dari rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Pengaruh *fiscal stress* terhadap alokasi belanja modal.
2. Pengaruh kepadatan penduduk terhadap alokasi belanja modal.
3. Pengaruh kinerja keuangan terhadap terhadap alokasi belanja modal.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk berbagai pihak yang berkepentingan. Berikut manfaat penelitian, diharapkan sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian ini menguji secara empiris terkait faktor yang mempengaruhi alokasi belanja modal yang selama ini masih ada beberapa perbedaan dengan hasil penelitian-penelitian sebelumnya. Serta penelitian ini diharapkan menjadi sumbangsih pemikiran dalam perkembangan ilmu akuntansi sektor publik .

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diharapkan dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam mengambil kebijakan khususnya dalam mengalokasikan belanja modal, serta lebih memperhatikan komponen apa saja yang mempengaruhinya agar bisa dialokasikan lebih akurat.
2. Bagi Pemerintah Pusat dapat dijadikan sebagai acuan kebijakan dalam memberikan dana transfer ke daerah tingkat II yaitu kabupaten/ Kota.