

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Mengacu pada Undang – Undang No. 23 Tahun 2014, Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah dalam mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat dalam satuan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik serta memajukan perekonomian daerah.

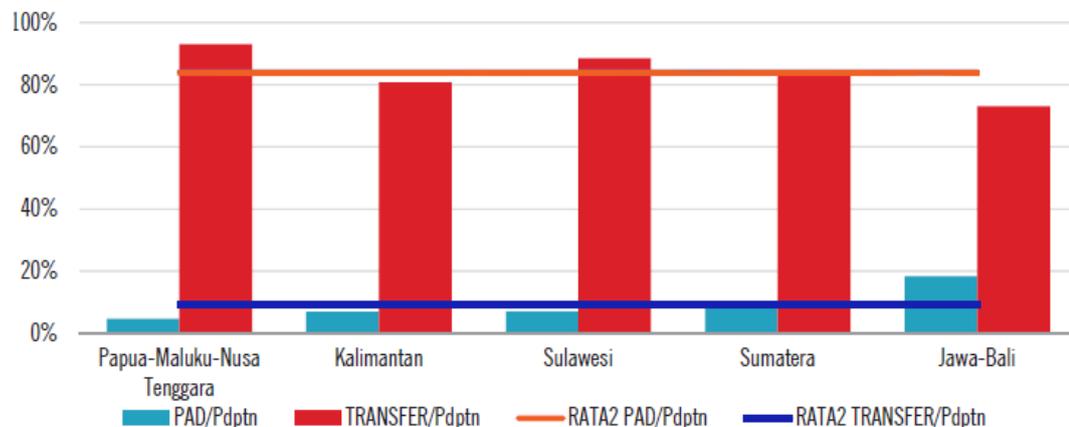
Salah satu bentuk kebijakan otonomi daerah adalah adanya pelimpahan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam hal mengelola dan memanfaatkan sumber potensi kekayaan yang dimiliki oleh masing-masing daerah menjadi pendapatan daerah, sehingga dengan adanya penerimaan yang bersumber dari kekayaan daerah tersebut pemerintah daerah diharapkan mampu membiayai segala urusan yang berhubungan dengan kegiatan pemerintahan. Dengan adanya hak otonomi tersebut pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri dan mengurangi ketergantungan bantuan dari pemerintah pusat (Imawan & Wahyudin, 2014). Adapun sumber-sumber dana yang diterima pemerintah daerah dalam pendapatan daerah meliputi, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah (Afiah, 2010 hlm. 15).

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kemandirian keuangan daerah (Mahmudi, 2010 hlm. 136). Menurut Halim (2008 hlm. 232) kemandirian keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah dapat dilihat dari besarnya kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh tiap Kab/Kota dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain misalnya, bantuan pemerintah pusat dan pinjaman daerah.

Realitas yang terjadi pada pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana perimbangan masih tergolong tinggi. Sebagaimana yang diberitakan dalam [www.republika.com](http://www.republika.com), Menteri Keuangan Sri Mulyani menyebutkan bahwa sebanyak 66,4% APBD Kab/Kota masih bergantung pada suntikan dana perimbangan, dalam hal ini Dana Alokasi Umum (DAU) menjadi porsi yang paling besar. Selain itu, tingginya ketergantungan tersebut nampak dari pemerintah Kota/Kabupaten yang hanya mampu menyumbang PAD dari sektor pajak sebesar 6,6%. Tingginya pengalokasian DAU dan rendahnya penyerapan PAD dalam membiayai kegiatan pemerintahan, memungkinkan bahwa tingkat kemandirian keuangan pemerintah daerah masih tergolong rendah.

Di bawah ini merupakan grafik yang menunjukkan tingkat kemandirian dan ketergantungan keuangan daerah pada pemerintah Kab/Kota yang dikelompokkan berdasarkan letak wilayah.

**Grafik 1.1**  
**Rasio Ketergantungan Pemerintah Daerah Dibagi per Wilayah**



(sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Jendral Keuangan Perimbangan)

Berdasarkan grafik di atas diketahui bahwa terdapat perbedaan yang sangat signifikan antara rata – rata PAD dan dana transfer/perimbangan. Secara rata–rata rasio PAD terhadap total pendapatan hanya sebesar 9,04% sedangkan rasio dana transfer terhadap total pendapatan mencapai angka 84,01%. Pulau Jawa-Bali

Rully Aldrian Maudry, 2018

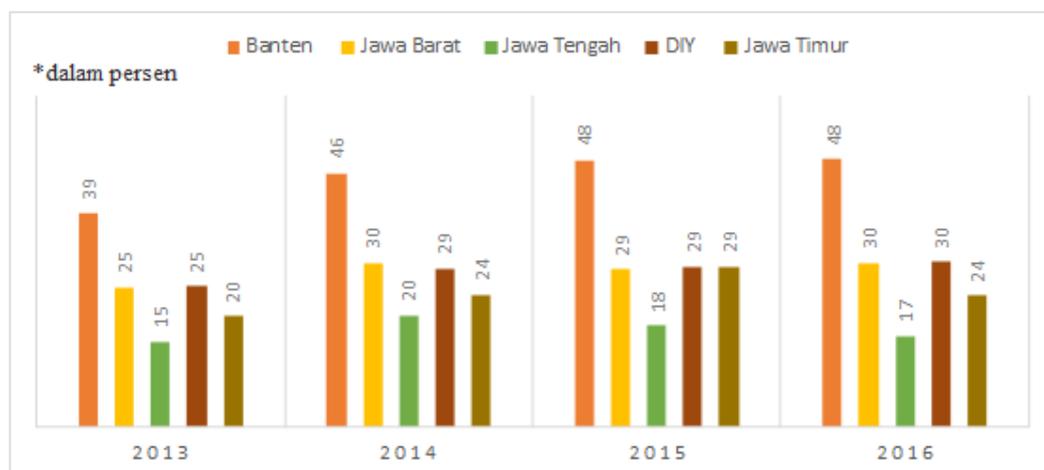
PENGARUH DANA ALOKASI UMUM DAN BELANJA MODAL TERHADAP KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH: Studi Pada Pemerintah Daerah Kab/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2016  
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

merupakan wilayah yang memiliki rasio PAD tertinggi dibandingkan dengan wilayah lainnya, yakni sebesar 27,6%. Sebaliknya, dalam hal rasio dana transfer terhadap pendapatan, wilayah Jawa-Bali menjadi yang terendah yaitu sekitar 73,4%. Angka ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan daerah di wilayah Jawa-Bali terhadap dana yang diberikan pemerintah pusat relatif rendah dibandingkan dengan wilayah lainnya. Artinya daerah di wilayah Jawa dan Bali tersebut cenderung mampu mengoptimalkan sumber kekayaan daerahnya sehingga menjadi pendapatan asli daerah yang berguna dalam membiayai kegiatan pemerintahannya.

Meskipun grafik 1.1 menunjukkan tingkat kemandirian Kab/Kota Pulau Jawa lebih baik dibandingkan beberapa daerah lainnya di Indonesia, hal ini tidak dapat menjadi indikator bahwa kemandirian keuangan masing-masing pemerintah daerah Kab/Kota di Pulau Jawa sudah seluruhnya mandiri serta memiliki tingkat ketergantungan yang rendah terhadap dana perimbangan.

Berikut ini merupakan data yang menunjukkan tingkat kemandirian keuangan daerah Kab/Kota di Pulau Jawa dari tahun 2013-2016.

**Grafik 1.2**  
**Rasio Tingkat Kemandirian Daerah Kabupaten/Kota Pemerintah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa**



(sumber:www.djpk.depkeu.go.id, data diolah)

Grafik di atas menunjukkan bahwa tingkat kemandirian daerah pemerintah Kab/Kota yang terletak di Pulau Jawa belum sepenuhnya merata, masih terdapat

Rully Aldrian Maudry, 2018

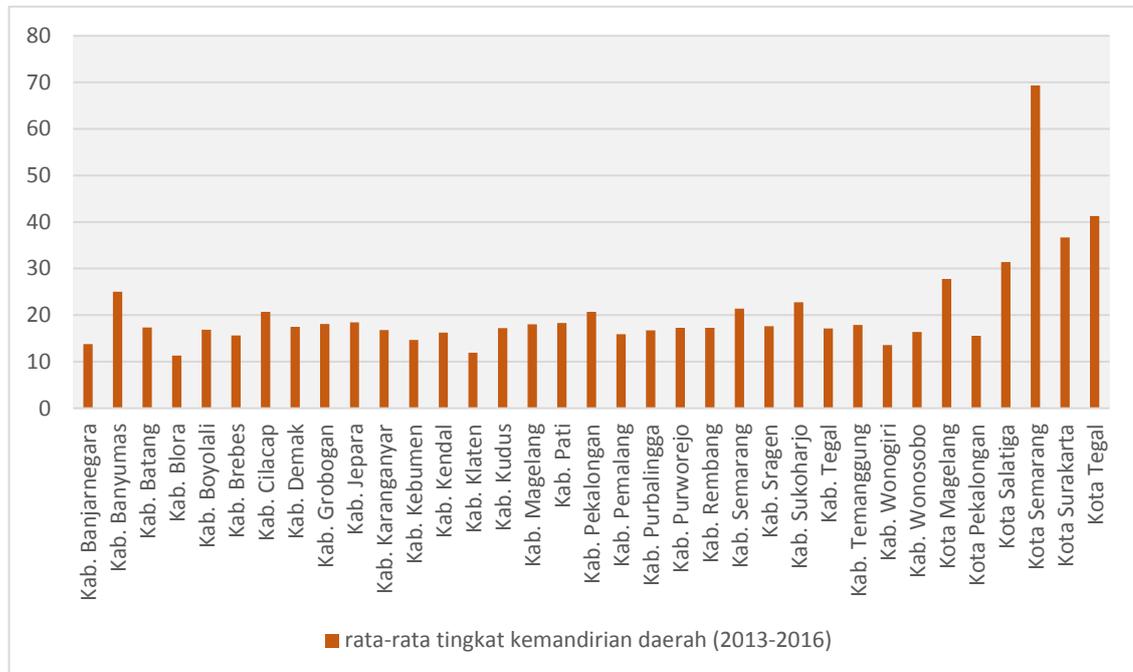
PENGARUH DANA ALOKASI UMUM DAN BELANJA MODAL TERHADAP KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH: Studi Pada Pemerintah Daerah Kab/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2016  
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

kesenjangan ekonomi antardaerah di beberapa wilayah. Pemerintah daerah Kab/Kota di Provinsi Banten tergolong memiliki tingkat kemandirian yang lebih baik dibandingkan dengan daerah lainnya. Terhitung dari tahun 2013-2016 tingkat kemandirian daerah Kab/Kota di provinsi Banten terus mengalami peningkatan, dengan rata-rata peningkatan 1,4% setiap tahunnya. Hal yang serupa terjadi pada Kab/Kota di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang juga setiap tahunnya mengalami kenaikan. Sementara itu tiga daerah lainnya yaitu, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa timur menunjukkan pertumbuhan rasio kemandirian daerah yang bersifat fluktuatif.

Berdasarkan data di atas diketahui bahwa, sejak tahun anggaran periode 2013-2016 Jawa Tengah merupakan provinsi dengan kabupaten/kota yang memiliki tingkat kemandirian daerah paling rendah dibandingkan dengan daerah lainnya di Pulau Jawa. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah kota/kabupaten yang terletak di provinsi Jawa Tengah belum mampu memaksimalkan PAD nya, sehingga ketergantungan terhadap dana perimbangan/transfer yang diperoleh dari pemerintah pusat masih tinggi.

Adapun di bawah ini merupakan grafik yang menunjukkan rasio tingkat kemandirian daerah pada kota/kabupaten di Provinsi Jawa Tengah.

**Grafik 1.3**  
**Rata-Rata Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2016**



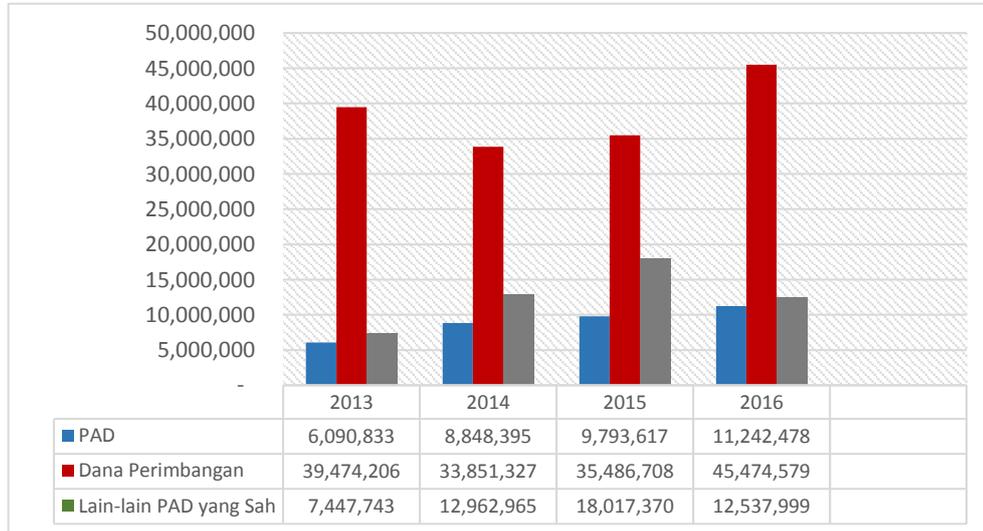
Grafik 1.3 menunjukkan bahwa rata-rata tingkat kemandirian daerah pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Tengah masih relatif rendah. Dari 35 pemerintah daerah, Kota Semarang merupakan satu-satunya daerah otonom di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki tingkat kemandirian lebih dari 50% yang artinya bahwa pemerintah daerah Kota Semarang telah mampu menyerap penerimaan dari sektor PAD dengan cukup baik. Namun hal ini, kemudian menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan ekonomi antardaerah yang terjadi pada pemerintah kota/kab di Provinsi Jawa Tengah. Berbeda dengan Kota Semarang, rata-rata daerah lainnya yang ada di Provinsi Jawa Tengah masih cenderung memiliki tingkat ketergantungan terhadap dana perimbangan yang cukup tinggi, serta penyerapan PAD yang kurang maksimal. Tingginya pengalokasian dana perimbangan Kab/Kota di Jawa Tengah dapat dilihat pada grafik tren komposisi pendapatan daerah Kab/Kota di Provinsi Jawa Tengah berikut ini:

Rully Aldrian Maudry, 2018

PENGARUH DANA ALOKASI UMUM DAN BELANJA MODAL TERHADAP KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH: Studi Pada Pemerintah Daerah Kab/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2016  
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

**Grafik 1 4**  
**Tren Komposisi Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2016**

\*dalam Jutaan



(sumber:www.djpk.depkeu.go.id, data diolah)

Grafik di atas menunjukkan bahwa sumber dana terbesar dari pendapatan daerah Kab/Kota di provinsi Jawa Tengah didominasi oleh dana perimbangan. Tercatat dari tahun 2014-2016 dana perimbangan selalu mengalami peningkatan, bahkan pada tahun 2015-2016 terjadi peningkatan dana perimbangan yang cukup signifikan yaitu hampir sebesar 10 triliun. Sama halnya dengan dana perimbangan, setiap tahunnya PAD selalu mengalami peningkatan, namun besaran yang dihasilkan dari PAD masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan dana perimbangan. Berbeda dengan PAD, perkembangan tren yang terjadi pada lain-lain pendapatan yang sah cenderung bersifat fluktuatif. Tinggi nya penyerapan dana perimbangan dan rendahnya penyerapan PAD dalam membiayai kegiatan pemerintahan, mengindikasikan bahwa tingkat kemandirian keuangan pemerintah daerah masih tergolong rendah.

**Rully Aldrian Maudry, 2018**

*PENGARUH DANA ALOKASI UMUM DAN BELANJA MODAL TERHADAP KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH: Studi Pada Pemerintah Daerah Kab/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2016*  
 Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

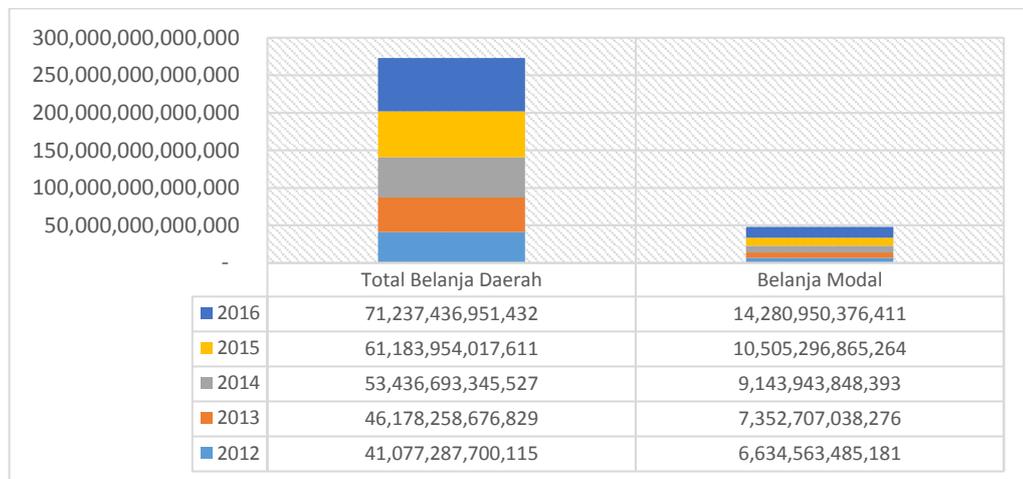
Upaya lain yang dapat ditempuh untuk menurunkan tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer/perimbangan dari pemerintah pusat adalah dengan cara meningkatkan pengalokasian anggaran pada sektor belanja yang dapat memberikan manfaat jangka panjang. Menurut (Mardiasmo, 2012 hlm. 167):

Akan lebih baik jika alokasi belanja daerah pemda di daerah lebih banyak digunakan untuk belanja modal yang berorientasi publik, sebab sejak krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1997, telah menyebabkan terjadinya penurunan kapasitas fiskal daerah yang berdampak pada semakin meningkatnya kesenjangan fiskal yang dihadapi daerah.

Pemerintah daerah harus mampu mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya adalah memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor–sektor yang produktif di daerah (Harianto & Adi, 2007). Semakin banyak pembangunan yang dilakukan diharapkan akan meningkatkan pertumbuhan kinerja keuangan daerah .

Tren yang terjadi pada komposisi belanja daerah di pemerintah Provinsi Jawa Tengah menunjukkan bahwa pertumbuhan penyerapan anggaran untuk kegiatan belanja modal masih relatif kecil. Data tersebut dapat dilihat dari grafik 1.5 yang menunjukkan tren pertumbuhan belanja modal pada kota/kabupaten di Provinsi Jawa Tengah berikut ini:

**Grafik 1.5**  
**Tren Pertumbuhan Alokasi Belanja Modal Pemerintah Kota/Kabupaten Di Provinsi Jawa Tengah**



(sumber:www.djpk.depkeu.go.id, data diolah)

Data yang tersaji pada grafik 1.5 menunjukkan perbandingan antara besaran total alokasi belanja daerah dengan total penyerapan anggaran untuk kegiatan belanja modal kabupaten/kota di Jawa Tengah pada kurun waktu 5 tahun terakhir. Dari data tersebut dapat diketahui bahwa pertumbuhan yang terjadi pada alokasi belanja modal tidak begitu signifikan, tercatat dari tahun 2012-2016 pertumbuhan alokasi belanja modal pemerintah kota/kabupaten di Provinsi Jawa Tengah hanya sebesar 1.1% dengan rata-rata alokasi belanja modal 13.27% setiap tahunnya.

Berdasarkan fenomena tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait dengan tingkat kemandirian keuangan daerah kota/kabupaten di Provinsi Jawa Tengah dengan pertimbangan bahwa Pulau Jawa merupakan salah satu pulau dengan tingkat kemandirian Kab/Kota yang tinggi. Namun berdasarkan data laporan realisasi anggaran yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan dan Keuangan (DJPK) menunjukkan bahwa masih ditemukan adanya kesenjangan kemampuan keuangan antardaerah pada Kab/Kota di Pulau Jawa, serta masih banyak daerah dengan tingkat ketergantungan terhadap dana perimbangan yang cukup tinggi. Hal ini kemudian mengindikasikan bahwa kemandirian daerah Kab/Kota yang ada di Pulau Jawa belum merata. Provinsi Jawa Tengah merupakan

Provinsi dengan Kab/Kota yang cenderung memiliki tingkat kemandirian yang rendah jika dibandingkan dengan daerah lainnya di wilayah Pulau Jawa.

Beberapa penelitian telah dilakukan untuk mengukur faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kemandirian daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Iksari (2015) menyimpulkan bahwa DAU berpengaruh positif terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah, artinya semakin besar alokasi DAU maka akan berdampak pada peningkatan rasio kemandirian keuangan daerah. Hasil ini tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Lestari (2016), Tahar & Zakhiya, (2011) dan Virgi (2014) yang dalam penelitiannya menemukan bahwa DAU berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah dengan arah negatif, temuan ini menunjukkan bahwa semakin tinggi DAU maka akan semakin rendah tingkat rasio kemandirian suatu daerah. Sementara itu hasil penelitian yang dilakukan oleh Yulianto (2018) menyatakan bahwa DAU tidak berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Penelitian lainnya telah dilakukan untuk mengukur pengaruh belanja modal terhadap kemandirian keuangan daerah, adapun penelitian yang dilakukan oleh Ernawati & Raharjo (2017) menemukan bahwa belanja modal berpengaruh positif terhadap kemandirian keuangan daerah. Hasil tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Ariani & Putri (2016) dan Iksari (2015). Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Imawan & Wahyudin (2014) dan Darwis (2015) menunjukkan belanja modal memberikan pengaruh dengan arah negatif terhadap kemandirian keuangan daerah.

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut maka peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian serupa terkait dengan tingkat kemandirian keuangan daerah, dengan objek dan tahun penelitian yang berbeda. Terdapat *time lag* 1 tahun pada penelitian ini untuk mengukur pengaruh variabel bebas terhadap variabel terikat.

Adapun judul dari penelitian ini adalah **“Pengaruh DAU dan Belanja Modal Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Pada Pemerintah Daerah Kab/Kota di Provinsi Jawa Tengah”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pengaruh DAU terhadap kemandirian keuangan daerah.
2. Bagaimana pengaruh Belanja Modal terhadap kemandirian keuangan daerah.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui pengaruh DAU terhadap kemandirian keuangan daerah.
2. Mengetahui pengaruh Belanja Modal terhadap kemandirian keuangan daerah.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian yang diharapkan adalah :

1. Manfaat praktis, diharapkan hasil dari penelitian ini dapat berguna bagi Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia dalam upaya meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan demi terwujudnya tujuan otonomi daerah.
2. Manfaat teoritis, diharapkan hasil dari penelitian ini dapat berguna bagi disiplin ilmu akuntansi. Serta dapat menjadi rujukan untuk penelitian selanjutnya.