

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Otonomi daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kebijakan tentang otonomi daerah yang dikukuhkan dengan Undang-undang telah membawa konsekuensi tersendiri bagi daerah untuk bisa melaksanakan pembangunan disegala bidang, dengan harapan dapat dilaksanakan secara mandiri oleh daerah.

Diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dari pemerintah pusat. Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi dan perusahaan milik daerah diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan ekonomi. Pelaksanaan otonomi daerah pada masa lalu dipahami sebagai kewajiban, yang artinya penyelenggaraan otonomi daerah lebih menitikberatkan pada peranan dan tanggung jawab Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat untuk menjalankan pembangunan nasional.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu daerah tingkat satu yang juga memiliki keistimewaan dalam menjalankan pemerintahan. Selain itu, Provinsi DIY memiliki keistimewaan seperti yang diatur dalam UU No. 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY untuk membiayai urusan

keperintahannya, DIY menerima dana transfer berupa Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus dari pemerintah pusat.

Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam meningkatkan pelaksanaan pembangunan dan pertumbuhan perekonomiannya memerlukan penyediaan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah yang memadai berdasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Menteri Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diperbaharui dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintah Pusat dan Daerah yang mempunyai hak dan wewenang yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangannya yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah tersebut.

Struktur APBD menurut Siregar (2017, hal.31) yaitu :

“Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah. Belanja Daerah diklasifikasikan kedalam belanja langsung dan tidak langsung. Belanja subsidi, hibah, bunga, bantuan sosial dan keuangan dan bagi hasil merupakan klasifikasi dari belanja tak langsung, sedangkan belanja modal, barang dan jasa merupakan klasifikasi dari belanja langsung.”

Pendapatan Hasil Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang dihasilkan dan berasal dari potensi daerahnya masing-masing yang dapat digunakan secara mandiri oleh daerah tersebut. Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil

pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan asli daerah lain-lain yang sah.

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu komponen dari pendapatan dalam laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). DAU diberikan pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk membiayai kebutuhan pemerintah daerah dalam membenahi tatanan daerah untuk masyarakat yang dimana pemerintah daerah masih bergantung pada DAU yang diberikan untuk meningkatkan pelayanan daerahnya (David & Priyo, 2007). Selanjutnya, Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. Dana Alokasi Khusus (DAK) yang diberikan oleh pemerintah pusat digunakan untuk pembangunan dan perbaikan sarana dan juga prasarana yang dapat membantu mengurangi kemiskinan dan dapat membangun perekonomian nasional (Dina, dkk, 2014).

Pemerintah Daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran Belanja Modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Belanja Modal merupakan pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun dan menambah aset atau kekayaan pemerintah dan selanjutnya dapat menambahkan anggaran rutin untuk biaya operasional dan biaya pemeliharaan. Pemerintah daerah dapat terlaksana dengan baik karena adanya dukungan dari faktor-faktor sumber daya yang mampu melaksanakan dengan baik organisasi pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan dan salah satu faktornya adalah keuangan.

Belanja Modal memiliki peranan penting karena memiliki masa manfaat jangka panjang untuk memberikan pelayanan kepada publik. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, belanja modal merupakan pengeluaran anggaran oleh pemerintah yang sifatnya menambah investaris atau menambah aset tetap yang memberikan manfaat lebih dari dua belas bulan (satu periode akuntansi) dan digunakan untuk kepentingan umum. Secara garis besar, Belanja Modal dialokasikan untuk menghasilkan aset tetap milik pemerintah daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau pemerintah daerah. Belanja modal ditujukan untuk meningkatkan alokasi untuk belanja modal dengan cara meningkatkan sumber-sumber penerimaan daerah yang mempengaruhi pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanja modal (Mubasiroh, 2018).

Dari seluruh pendapatan yang diperoleh setiap daerah, maka dialokasikanlah Belanja Modal untuk melengkapi kebutuhan berupa pelayanan yang dapat secara nyata dirasakan dan dinikmati oleh masyarakat khususnya sarana dan prasarana. Output dari pengalokasian Belanja Modal berupa bangunan dan gedung, mesin dan peralatan, tanah, jaringan dan berbentuk fisik lainnya yang dapat secara langsung selama lebih dari satu periode akuntansi dan berupa fasilitas yang dapat secara langsung lebih dari satu periode akuntansi dan berupa fasilitas publik kepada masyarakat maupun kelancaran tugas Pemerintah Daerah (Dewi, 2017).

Menurut Saragih (2003), menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, seperti untuk melakukan aktivitas pembangunan. Dengan begitu, Pemerintah Daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu

langkah untuk meningkatkan pelayanan publik dalam rangka menghadapi desentralisasi fiskal.

Beberapa penelitian variabel serupa yang ditemukan berikut ini adalah oleh Juniawan dan Suryantini (2018) menunjukkan bahwa secara persial variabel Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap Belanja Modal Kota dan Kabupaten di Provinsi Bali. Mubasiroh (2018) juga mengatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Karyadi (2017) membuktikan bahwa Pendapatan Asli Daerah mempunyai pengaruh positif terhadap Belanja Modal.

Pada tahun 2018 pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan apresiasi dari Badan Anggaran DPRD DIY terhadap kinerja Pemerintah Daerah DIY dalam mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2018. Pada tahun ini dinilai dapat menjadi acuan perencanaan anggaran dan pelaksanaan program kegiatan APBD ditahun-tahun selanjutnya karena memiliki serapan pendapatan yang mencapai 100,92% dan anggaran belanja sebesar 92,67% yang dilansir pada laman berita radarjogja.jawapos.com.

Namun, pada tahun awal 2020 dunia dilanda pandemi covid-19 dimana Pendapatan Asli Daerah menurun karena belanja daerah dikurangi untuk dialihkan dalam penanganan pandemi covid-19 (antaranews.com). Penurunan pendapatan daerah tersebut berasal dari sektor pendapatan asli daerah yang turun 30%, dana perimbangan yang menurun menjadi 12% dan pendapatan daerah lain yang sah

sekitar 17%. Penurunan pendapatan daerah yang cukup besar tersebut juga menyebabkan beragam program dan kegiatan yang sudah direncanakan melalui Musyawarah Rencana Pembangunan bahkan dianggarkan saat pembahasan APBD 2020 harus dibatalkan, khususnya kegiatan yang tidak memiliki dampak langsung terhadap pemulihan ekonomi pascapandemi covid-19. Meskipun demikian, daftar pemerintah daerah yang mengalami pemotongan dana alokasi umum dan dana bagi hasil karena bisa melakukan realokasi dan *refocusing* anggaran untuk kebutuhan tanggap darurat covid-19.

Upaya pemulihan ekonomi nasional dampak pandemi covid-19, pemerintah melakukan realokasi anggaran, termasuk Dana Alokasi Khusus (DAK). Hal tersebut tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 123 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik, yang dimana agar dana tersebut tepat sasaran maka penggunaannya harus tetap memperhatikan akuntabilitas atas setiap penggunaan anggaran. Dana Alokasi Khusus disarankan untuk pada hal-hal yang mendukung pemulihan ekonomi nasional sebagai akibat covid-19 dengan pendekatan terutama kegiatan-kegiatan padat karya, dan mendorong penciptaan iklim positif untuk meningkatkan konsumsi masyarakat sekaligus meningkatkan penanaman modal di daerah.

Tabel 1. 1. PAD, DAU dan DAK Kab/Kota di Provinsi D.I.Yogyakarta

		Kab. Sleman	Kab. Bantul	Kab. Gunungkidul
2018	PAD	894,272,961,558	462,653,956,230	227,299,980,032
	DAU	996,492,454,000	982,250,842,000	938,221,136,000
	DAK	321,540,108,393	342,620,916,112	303,863,880,056

2019	PAD	972.049,575,206	505,929,472,002	253,236,641,589
	DAU	1.035.862.077.000	1,015,302,849,000	965,080,463,000
	DAK	301,556,940,583	315,907,250,282	342,547,190,571
2020	PAD	788,246,742,428	479,610,812,119	210,780,172,320
	DAU	938,351,449,000	923,213,607,000	882,566,083,000
	DAK	273,628,319,435	308,643,674,770	327,128,621,305
2021	PAD	803,679,358,719	491,670,724,028	235,656,743,919
	DAU	925,964,567,000	911,168,107,000	868,017,352,000
	DAK	368,736,776,749	300.312.595,989	437,902,220,197
		Kab. Kulon Progo	Kota Yogyakarta	Prov. D.I. Yogyakarta
2018	PAD	211.047,699,573	551,493,527,783	2,040,723,348,530
	DAU	705,868,940,000	658,504,186,000	1,314,262,110,000
	DAK	247,883,109,094	188,130,100,000	910,032,138,000
2019	PAD	237,876,805,206	689,049,726,000	2,082,795,334,434
	DAU	732,088,720,000	700,372,564,000	1,351,102,020,000
	DAK	293,857,452,570	145,960,291,000	978,540,310,000
2020	PAD	254,422,026,357	563,174,371,000	1,876,706,829,354
	DAU	658,092,730,000	627,247,170,000	1,227,647,676,000
	DAK	267,087,752,318	142,634,297,000	1,029,119,335,000
2021	PAD	307,154,342,136	565,651,286,900	1,900,923,074,881
	DAU	648,511,047,000	617,524,290,000	1,224,852,490,000
	DAK	292,757,781,216	131,991,301,000	1,079,416,450,000

Sumber: Realisasi APBD (<http://djpk.kemenkeu.go.id>)

Dilihat dari tabel diatas Pendapatan Asli Daerah pada 5 (lima) Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selama 4 (empat) tahun mengalami peningkatan pada tahun 2019 dan mengalami penurunan pada tahun 2020. Tinggi rendahnya Pendapatan Asli Daerah bisa disebabkan dari jumlah penerimaan pendapatan yang didapat pada tiap daerah, seperti besar kecilnya penerimaan dari penerimaan pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Selanjutnya dari tabel 1.1 terdapat bahwa Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus dari 5 Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

selama 4 (empat) tahun mengalami fluktuasi. Fluktuasi Dana Alokasi Umum terlihat jelas pada Kab. Sleman dan Kab. Bantul. Sedangkan pada Dana Alokasi Khusus mengalami fluktuasi pada Kab. Sleman, Kab. Gunungkidul dan Kab. Kulon Progo.

Tabel 1. 2. Belanja Modal Kab/Kota Provinsi D.I.Yogyakarta

	Kab. Sleman	Kab. Bantul	Kab. Gunung Kidul
2018	411,312,404,568	338,160,112,904	274,194,646,994
2019	451,531,360,857	336,714,471,624	493,784,689,398
2020	361,066,768,091	216,401,997,679	254,849,456,000
2021	433,649,905,880	274,194,646,994	232,701,914,000
	Kab. Kulon Progo	Kota Yogyakarta	Prov. D.I. Yogyakarta
2018	340,494,386,427	263,212,904,954	1,132,827,726,327
2019	421,935,543,762	327,434,372,000	1,035,203,185,484
2020	323,349,537,374	193,523,645,000	940,633,924,931
2021	202,257,018,228	206,963,414,216	654,839,728,747

Sumber: Realisasi APBD (<http://djpk.kemenkeu.go.id>)

Dilihat dari tabel 2.1 Belanja Modal pada 5 (lima) Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta juga mengalami fluktuasi. Hampir semua dari kelima daerah tersebut mengalami penurunan dan kenaikan setiap tahunnya. Penurunan angka Belanja Modal disebabkan karena sedikitnya pendapatan daerah yang diterima sehingga membuat angka Belanja Modal menurun.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis ingin melakukan penelitian ini di Daerah Istimewa Yogyakarta karena adanya peningkatan belanja modal selama empat tahun terakhir. Hal ini menjelaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kegiatan pembangunan dan perekonomian di daerah yang selalu meningkat tiap tahunnya. Maka penulis tertarik meneliti mengenai **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018-2021”**

1.2. Rumusan Masalah

Penelitian ini dilakukan untuk menguji pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap Belanja Modal Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2018-2021. Penelitian ini diharapkan mampu menjelaskan:

1. Apakah PAD berpengaruh terhadap belanja modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018-2021?
2. Apakah DAU berpengaruh terhadap belanja modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018-2021?
3. Apakah DAK berpengaruh terhadap belanja modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018-2021?

1.3. Batasan Masalah

Pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari adanya penyimpangan maupun pelebaran pokok masalah agar penelitian tersebut lebih terarah dan memudahkan dalam pembahasan sehingga tujuan penelitian akan

tercapai. Penelitian ini hanya mencakup mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2018-2021.

1.4. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berabagai pihak, yaitu:

1. Kontribusi Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teori bagi dunia akademik sebagai pelengkap, referensi dan informasi baru mengenai penelitian sejenis yaitu pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terhadap belanja modal bagi penelitian selanjutnya.

2. Kontribusi Praktis

- a. Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini dapat memberikan informasi mengenai pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerah untuk meningkatkan kualitas demi kemajuan daerah.
- b. Bagi Pengembangan Ilmu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal.

1.5. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang diajukan, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui atau membuktikan adanya pengaruh Pendapatan Asli Daerah

(PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2018-2021.

