

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Desentralisasi dapat didefinisikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi. Desentralisasi adalah salah satu proses yang amat penting dalam pelaksanaan demokrasi di dalam suatu negara (Mimba, 2007). Desentralisasi juga dapat diwujudkan sebagai proses pelimpahan wewenang atas perkara politik, fiskal dan pengambilan keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Moisiu, 2013). Desentralisasi juga merupakan tindakan pemerintah untuk mengalihkan wewenang dan tanggung jawab kepada lembaga yang lebih rendah dalam hierarki politik, administratif, dan spasial (Albehadili dan Hai, 2018).

Transfer kekuasaan yang diserahkan kepada pemerintah daerah ini memiliki fungsi untuk meningkatkan stabilitas sistem demokrasi, meningkatkan efektifitas dan efisiensi, menstimulasi pembentukan basis pengembangan ekonomi daerah dan nasional, meningkatkan transparansi pemerintahan serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan (Moisiu, 2013). Terdapat tiga dimensi desentralisasi, diantaranya desentralisasi fiskal, desentralisasi politik dan desentralisasi administratif yang diterapkan pada berbagai struktur pemerintah (Vazquez *et al*, 2015).

Selain itu desentralisasi fiskal dapat didefinisikan sebagai pemindah tangan fungsi pengeluaran dan pemasukan dan pendapatan kepada daerah oleh pemerintah pusat. Desentralisasi fiskal tentu dapat memberikan manfaat bagi negara seperti peningkatan tingkat pertumbuhan ekonomi, peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, peningkatan efektifitas dan efisiensi pengelolaan sumber daya (Liu, 2007). Desentralisasi fiskal juga dapat menjadi cara yang efektif untuk meningkatkan ekonomi dan manajemen keuangan pemerintah daerah (Ebel & Yilmaz, 2004).

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia sendiri dimulai sejak 1 Januari 2001. Kebijakan ini memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mencari potensi daerah yang dapat menjadi sumber pendapatan daerah dan melakukan alokasi secara mandiri untuk menetapkan prioritas pembangunan daerah. Dengan adanya desentralisasi fiskal ini diharapkan dapat lebih meratakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah untuk mengembangkan wilayah menurut potensi daerahnya masing-masing.

Desentralisasi fiskal akan memberikan manfaat yang maksimal apabila ditunjang dengan kemampuan finansial daerah otonom yang memadai. Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, untuk mendanai pemerintah daerah dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal menggunakan dana dari; Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan yang meliputi Dana Alokasi Umum (DAU) dan

Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), pinjaman daerah serta lain-lain penerimaan yang sah.

Pendapatan asli daerah menurut UU No 22 Tahun 1999 pasal 27 adalah pendapatan yang didapat dari hasil pajak daerah, hasil badan usaha milik daerah, hasil retribusi, serta hasil pengelolaan kekayaan daerah dan lain-lain berdasarkan hasil penerimaan yang sah. PAD atau Pendapatan Asli Daerah adalah salah satu sumber paling penting dalam pembiayaan dan pengeluaran daerah. Pemerintah daerah harus memahami potensi dan mengidentifikasi sumber daya yang dimiliki untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Besaran dari pendapatan asli daerah ini dapat dipengaruhi oleh perubahan ekonomi, teknologi maupun demografis (Bartle *et al*, 2011). Semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat (Febriansyah, 2013). Apabila sumber keuangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah mampu untuk dimanfaatkan dan dikelola secara optimal tentu dapat mencerminkan kinerja dari pemerintah daerah tersebut (Antari, 2018). Selain itu kemampuan daerah dalam menggali dan memanfaatkan pendapatan asli daerah akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah (Budianto, 2016).

Selain PAD, pendapatan pemerintah daerah untuk melaksanakan desentralisasi fiskal juga bersumber dari Dana Perimbangan yang mencakup Dana Bagi Hasil (DBH), Alokasi Umum (DAU) serta Dana Alokasi Khusus (DAK). Menurut UU No. 33 Tahun 2004, dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari

pendapatan APBN yang telah dialokasikan kepada daerah dalam rangka membantu membiayai pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan juga memiliki tujuan lain selain untuk membantu pelaksanaan desentralisasi yaitu untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Julitawati, 2012). Dana perimbangan adalah yang diterima oleh pemerintah daerah yang berasal dari sumber eksternal serta tidak untuk dikembalikan kepada pemerintah pusat (Malendra, 2016). Semakin besar dana perimbangan yang diterima pemerintah daerah dari pemerintah pusat, tentu saja semakin besar ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Berdasarkan penelitian yang dilakukan di provinsi Sulawesi Utara, dana perimbangan merupakan dana yang diberikan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat untuk menutupi kelebihan belanja daerah (Budianto, 2016).

Berdasarkan pada PP No 5 Tahun 2005 yang mengatur mengenai Dana Perimbangan, dana alokasi umum adalah dana yang dialokasikan dengan tujuan meratakan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka melaksanakan desentralisasi fiskal. Dana ini ditetapkan minimal 26% dari pendapatan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN, proporsi dari dana alokasi umum ini ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan di daerah itu sendiri.

Dana Alokasi Khusus atau DAK merupakan dana yang berasal dari pendapatan APBN yang dialokasikan untuk daerah tertentu dalam rangka membiayai kegiatan

khusus yang dilaksanakan oleh daerah sesuai dengan skala prioritas nasional (Febriansyah, 2013). Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007 bahwa penggunaan dana alokasi khusus dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan fisik, contohnya seperti pembangunan infrastruktur serta sarana prasarana yang menjadi kewenangan daerah seperti program pendidikan, kesehatan, sosial dan lain sebagainya sesuai dengan yang ditetapkan oleh menteri teknis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian dana bagi hasil menurut UU No 33 Tahun 2004 adalah dana yang bersumber dari pendapatan yang telah tertuang dalam APBN yang dialokasikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan angka prosentase tertentu untuk membantu mendanai kebutuhan daerah dalam melaksanakan desentralisasi. Dana bagi hasil ini ditetapkan minimal 26% dari penerimaan dalam negeri pada APBN yang telah ditetapkan. Dana bagi hasil merupakan salah satu sumber pendapatan daerah untuk melakukan pembangunan yang memenuhi belajar daerah yang bukan berasal dari PAD, DAU, serta DAK (Mulyati, 2017).

Belanja modal dapat didefinisikan sebagai belanja pemerintah dimana manfaat yang didapatkan lebih dari satu tahun anggaran serta dapat menambah kekayaan daerah atau aset, namun akan menambah belanja rutin, contohnya seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum (Halim, 2004). Belanja modal merupakan bukti dari banyaknya sarana maupun infrastruktur yang dibangun oleh pemerintah (Andirfa, 2016). Dengan banyaknya belanja modal,

tentu semakin banyak pembangunan yang dilakukan dan dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah (Mulyani dkk, 2017). Besarnya belanja modal yang harus dikeluarkan oleh pemerintah daerah hendaknya harus bersumber pada jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) itu sendiri. Oleh karena itu, jika pemerintah daerah akan meningkatkan belanja modalnya, maka pemerintah daerah hendaknya dapat menggali potensi daerahnya yang dapat dijadikan sebagai sumber pendapatan daerah (Nugroho dkk, 2012).

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Sasana (2009) yang meneliti peran desentralisasi fiskal terhadap kinerja ekonomi di kabupaten/ kota di propinsi Jawa Tengah, desentralisasi fiskal seharusnya dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah. Hal ini telah dibuktikan oleh beberapa daerah dimana desentralisasi fiskal dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik dan juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik (Moisiu, 2013). Namun disisi lain desentralisasi fiskal juga memiliki dampak negatif yang ditimbulkan yaitu meningkatkan korupsi. Telah banyak kasus korupsi yang justru dilakukan oleh aparat pemerintahan mulai dari gubernur, bupati, walikota, anggota DPRD hingga pejabat berwenang telah membuat citra buruk desentralisasi ditengah harapan masyarakat akan hadirnya pelayanan publik yang memadai (Maulani, 2010).

Skripsi ini merupakan replikasi dari jurnal yang ditulis oleh Yuguda (2014). Berdasarkan hal tersebut peneliti mencoba menerapkannya pada sistem pemerintahan di Indonesia. Perbedaannya adalah dana yang digunakan dalam melaksanakan desentralisasi fiskal berbeda, di Indonesia sendiri pelaksanaan desentralisasi fiskal ini menggunakan dana Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dana bagi hasil maupun pinjaman daerah serta lain-lain penerimaan yang sah. Sedangkan di Nigeria menggunakan dana alokasi dari federasi atau negara bagian, transfer dari pusat dan pendapatan yang dihasilkan oleh daerah (Inyang, 2014). Selain itu terdapat perbedaan istilah alokasi pendapatan, sedangkan di Indonesia sendiri menggunakan istilah belanja. Di Indonesia terdapat banyak kategori belanja. Salah satu diantaranya adalah belanja modal, penulis merasa tertarik karena belanja modal dapat diartikan sebagai belanja aset atau infrastruktur yang tentu saja sangat berkaitan erat dengan kinerja keuangan.

Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yang telah dilakukan di Indonesia yaitu objek penelitiannya. Belum ada peneliti yang menjadikan provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai objek penelitiannya. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ini merupakan salah satu dari lima provinsi yang diberikan otonomi khusus oleh pemerintah pusat yang tertuang dalam UU No 13 Tahun 2012 yang mengatur tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Perbedaannya dengan daerah lain yaitu pemberian dana otonomi khusus (otsus), khusus untuk provinsi DIY sendiri dana otsus ini disebut sebagai dana keistimewaan yang

termasuk dalam dana perimbangan. Sejak tahun 2013 hingga 2017 jumlah dana keistimewaan yang diberikan oleh pemerintah pusat ini terus meningkat, namun menurut Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, kinerja keuangan provinsi DIY ini setiap tahunnya malah semakin menurun.

Seharusnya dengan mempertimbangkan keunggulan desentralisasi, kesejahteraan daerah-daerah dengan otonomi khusus ini akan lebih baik (Habibi, 2015). Dengan disahkannya UU Keistimewaan DIY ini pemerintah diharapkan dapat memberikan hak masyarakat untuk hidup lebih sejahtera (Sakir, 2015). Berdasarkan uraian dan latar belakang yang telah dipaparkan, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan tujuan; (1) mengetahui pengaruh PAD, dana perimbangan, dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/ kota di propinsi DIY 5 tahun setelah ditetapkannya UU No 13 Tahun 2012 mengenai Keistimewaan DIY; (2) mengetahui kabupaten/ kota mana yang kondisi perekonomiannya masih tertinggal. Penulis termotivasi untuk melakukan penelitian dengan judul; “Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/ Kota di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012-2017”.

B. Batasan Masalah Penelitian

Untuk mempermudah dalam menganalisa dan mengarahkan penelitian ini, maka penulis memberikan batasan penelitian dilakukan di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang mencakup 4 kabupaten dan 1 kotamadya serta menguji desentralisasi fiskal dan belanja modal terhadap kinerja pemerintah daerah. Peneliti memilih objek penelitian yaitu pada tahun 2012 sampai tahun 2017.

C. Rumusan Masalah Penelitian

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji dan menemukan pengaruh positif pendapatan asli daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk menguji dan menemukan pengaruh negatif dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk menguji dan menemukan pengaruh positif belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang didapatkan yaitu;

1. Bagi instansi terkait

Sebagai informasi dan bahan masukan mengenai pengaruh desentralisasi fiskal dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2. Bagi masyarakat

Untuk menambah pengetahuan mengenai pengaruh desentralisasi fiskal dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

3. Bagi akademisi

Sebagai dasar penelitian selanjutnya mengenai pengaruh desentralisasi fiskal dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

