

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 23 tahun 2014, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sesedikit mungkin campur tangan dari pemerintah pusat, Pemerintah Daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah. UU tersebut memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan dan kemampuan daerah.

Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan public, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Bawono, 2008:1)

Namun seiring dengan diterapkannya otonomi daerah mengakibatkan ketidakstabilan kesiapan pemerintah Kabupaten/Kota utamanya dalam hal keuangannya karena kinerja keuangan menjadi tolak ukur kesiapan pemerintah Kabupaten atau kota (Bawono, 2008:1). Hal ini memang menjadi konsekuensi

logis daerah otonom yakni pemerintah daerah harus lebih mandiri dari segala hal termasuk dari segi keuangannya.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) selalu dioptimalkan, karena PAD merupakan penerimaan yang berasal dari daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan digunakan sebagai tolak ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah. PAD yang dihasilkan oleh setiap daerah berbeda-beda sehingga akan mengakibatkan perbedaan antara penerimaan dan belanjanya. Perbedaan potensi inilah yang akan mengakibatkan ketimpangan antar daerah. Pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten/Kota di Indonesia, berdasarkan data yang diperoleh menunjukkan proporsi PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20% (Listiorini, 2012). Maka dari itu, pelaksanaan otonomi daerah mengharuskan daerah untuk melakukan kegiatan transfer. Transfer antar pemerintah merupakan fenomena umum yang terjadi di semua negara di dunia terlepas dari sistem pemerintahannya (Fisher, 1996) dan bahkan sudah menjadi ciri yang paling menonjol dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Maemunah, 2006).

Menurut Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Besarnya belanja yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah untuk mendanai semua aktivitas daerah tergantung dari besarnya pendapatan yang dimiliki.

Dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, Pendapatan Daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan lain-lain pendapatan. Pada paraktiknya, transfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya, dimana oleh pemerintah daerah dilaporkan dan diperhitungkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dengan adanya transfer dana perimbangan ini daerah terlalu bergantung pada transfer pemerintah pusat untuk membiayai kebutuhan fiskal daerah, tanpa berusaha mengoptimalkan, mengembangkan serta menggali sumber-sumber potensi pendapatan di daerahnya, kemudian oleh pemerintah daerah dana transfer (grant) dari pemerintah pusat dijadikan sebagai dana utama oleh pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan dan dimasukkan di perhitungan APBD. Ketika penerimaan daerah berasal dari transfer, maka stimulasi atas belanja yang ditimbulkannya berbeda dengan stimulasi yang muncul dari pendapatan daerah (terutama pajak daerah), dan ketika respon belanja daerah lebih besar terhadap transfer dari pada pendapatannya sendiri, maka disebut flypaper Effect (Oates,1999).

Permasalahan yang terjadi saat ini, sumber pendanaan utama pemerintah daerah berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) yang digunakan untuk melaksanakan kewenangannya sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya digunakan atau diperuntukkan untuk menutupi kekurangan pendanaan dari Dana Alokasi Umum (DAU). Dana Alokasi Umum (DAU) yang bertindak sebagai penutup kekurangan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang kurang dan Dana Alokasi Umum (DAU) digunakan untuk meningkatkan pelayanan masyarakat

secara optimal oleh pemerintah daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) juga digunakan untuk membiayai belanja daerah dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi daerah yang dimiliki. Saat Dana Alokasi Umum (DAU) yang didapat besar, maka pemerintah daerah berusaha agar pada periode atau tahun berikutnya Dana Alokasi Umum (DAU) yang didapat sama. Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa sebagian besar belanja daerah berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU).

Selain ketergantungan akan Dana Alokasi Umum (DAU), pemerintah daerah juga bergantung pada Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang merupakan proksi dana perimbangan yang mana juga memiliki implikasi terhadap belanja daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan prioritas nasional. Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi (UU No. 33 Tahun 2004, Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah).

Penyaluran DBH pada dasarnya bertujuan untuk menyeimbangkan antara pembangunan nasional dengan pembangunan daerah yang dalam pelaksanaannya sekaligus untuk mengurangi ketimpangan antara daerah bukan penghasil sumber daya alam. Walaupun memiliki prinsip "*by origin*" dimana daerah penghasil memperoleh porsi yang lebih besar dibandingkan daerah bukan penghasil, namun banyak daerah yang masih tidak puas dengan

pembagian DBH. Ketidakpastian DBH menjadi salah satu hal yang dikeluhkan pemerintah daerah karena dianggap menghambat perencanaan anggaran di daerah. (www.dpd.go.id diakses 2 Februari 2019). Baik Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH), juga dapat mempengaruhi tingginya belanja daerah walaupun tidak sebesar pengaruh dari Dana Alokasi Umum (DAU), namun Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) juga patut diteliti. Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan sumber penting bagi keberlangsungan suatu daerah.

Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2016 mengalami peningkatan yang ditunjukkan dengan kenaikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sebesar 12% yaitu dari 58% pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2015 menjadi 70% pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2016 (www.kompasiana.com diakses pada 30 Januari 2019). Pada tahun 2017 opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang diraih Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) terus meningkat dari 411 Laporan keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) memperoleh Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), 113 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) mendapat Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dan 18 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) memperoleh Tidak Menyatakan Pendapat (TMP). Dalam LHP I tahun 2018 ini disebutkan bahwa BPK menemukan 2.903 permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian senilai Rp 1,54 triliun dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2017 (www.bpk.go.id diakses pada 2 Februari 2019). Banyaknya

pemerintah daerah yang berlomba-lomba untuk mendapat opini wajar tanpa pengecualian dengan menggunakan segala cara termasuk menyuap BPK, dikarenakan pemerintah daerah ingin mendapat dana intensif daerah (DID) guna meningkatkan belanja daerahnya. Opini audit wajar tanpa pengecualian menjadi salah satu kriteria penting dalam mendapat dana intensif daerah.

Beberapa penelitian telah dilakukan guna menguji pengaruh PAD, Dana Perimbangan, dan Opini Audit terhadap Belanja Daerah. Penelitian tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah yang diteliti oleh Rihfenti Ernayani (2017) dengan objek penelitian pada 14 Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Timur periode 2009-2013. Hasil penelitian tersebut bahwa Pendapatan Asli Daerah memiliki pengaruh terhadap belanja daerah, Dana Alokasi umum memiliki pengaruh terhadap belanja daerah, dan Dana Bagi Hasil juga mempengaruhi belanja daerah, sedangkan Dana Alokasi Khusus tidak berpengaruh pada belanja daerah.

Dalam penelitian yang dilakukan Claudia Salindeho (2016) dengan judul Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) Dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Belanja Daerah Di Provinsi Sulawesi Utara menunjukkan hasil bahwa DAU berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah di Provinsi Sulawesi Utara, sedangkan DAK tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah di Provinsi Sulawesi Utara. Secara simultan atau bersamaan Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Utara. Penelitian Eti Fuji Setowati (2013) yang mereplikasi penelitian dari Nugroho (2012) dengan objek penelitian di pulau Jawa – Sumatera. Eti Fuji Setowati menguji Pengaruh PAD, DAU dan Opini Audit terhadap Belanja Daerah.

Hasil dari penelitian ini adalah PAD berpengaruh terhadap belanja daerah, DAU berpengaruh terhadap belanja daerah dan opini audit tahun lalu tidak berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah tahun berjalan.

Dari penelitian-penelitian terdahulu diatas dapat diketahui bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja daerah dan pemerintah daerah mempunyai kecenderungan untuk bergantung pada transfer dana perimbangan terutama Dana Alokasi Umum (DAU) dibandingkan dengan mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Serta opini audit tahun lalu diduga juga berpengaruh terhadap belanja daerah tahun berikutnya.

Berlatar belakang masalah tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Opini Audit Terhadap Belanja Daerah”. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Eti Fuji Setowati (2013) yaitu “Pengaruh PAD, DAU, dan Opini Audit Terhadap Belanja Daerah (Studi Pada Kabupaten/Kota di Jawa – Sumatra)”. Perbedaan dari penelitian sebelumnya terletak pada variabel independen yaitu dengan menambahkan dana alokasi khusus (DAK) dan dana bagi hasil (DBH), memperbarui tahun, dan Perbedaan lainnya juga terdapat pada sumber data, yaitu website Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia www.bpk.go.id dan subjek yang diperluas meliputi seluruh Kabupaten dan Kota. Peneliti memilih seluruh Kabupaten dan Kota di Indonesia sebagai subjek penelitian karena setiap daerah di Indonesia memiliki potensi dan kemampuan yang berbeda-beda, maka dari itu diharapkan penelitian ini dapat menggambarkan kondisi secara objektif bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana

Bagi Hasil (DBH) dan Opini Audit terhadap Belanja Daerah diseluruh daerah kabupaten dan kota di Indonesia tahun 2016-2017.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti meruskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpegaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah ?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah ?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah ?
4. Apakah Dana Bagi Hasil berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah ?
5. Apakah opini audit tahun lalu (2016) berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah tahun berikutnya (2017)?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah berpegaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah
2. Untuk mengetahui apakah apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah
3. Untuk mengetahui apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah

4. Untuk mengetahui apakah Dana Bagi Hasil berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah
5. Untuk mengetahui apakah opini audit tahun lalu (2016) berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah tahun berikutnya (2017)

I.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Memberikan kontribusi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang akuntansi sektor publik yang berkaitan dengan Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, Dan Opini Audit Terhadap Belanja Daerah sebagai referensi bagi peneliti lain yang berkeinginan melakukan penelitian sejenis.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini berguna untuk menambah pengetahuan dan menjadi sarana dalam menerapkan ilmu yang telah dipelajari khususnya mengenai akuntansi sektor publik.

- b. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki oleh setiap daerah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi kemajuan daerah. Diharapkan pemerintah daerah tidak terlalu menggantungkan diri kepada pemerintah pusat.

c. Bagi Pemerintah Pusat Dan Provinsi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan mengenai pengembangan atas peningkatan Pendapatan Asli Daerah, sehingga di masa mendatang otonom daerah dapat mengembangkan dan membangun daerahnya dengan sumber pendanaan dan hasil kekayaan daerah masing-masing.