

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Runtuhnya pemerintahan orde baru pada tahun 1998, menimbulkan sejumlah permasalahan terkait dengan sistem ketatanegaraan dan tuntutan daerah-daerah yang selama ini telah memberikan kontribusi yang besar dengan kekayaan alam yang dimilikinya. Wacana otonomi daerah kemudian bergulir sebagai konsepsi alternatif untuk menjawab permasalahan sosial dan ketatanegaraan Indonesia yang dianggap telah usang dan perlu diganti.

Ketidakpuasan daerah terhadap pemerintahan yang sentralistik juga didorong oleh massifnya eksploitasi sumber daya alam yang terjadi di daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam. Eksploitasi kekayaan alam di daerah kemudian tidak berbanding lurus dengan optimalisasi pelaksanaan pembangunan di daerah tersebut. Bahkan pernah mencuat adanya dampak negatif dari proses eksploitasi sumber daya alam terhadap masyarakat lokal. Hal inilah yang mendorong lahirnya tuntutan masyarakat yang menginginkan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerah sendiri dan menjadi salah satu latar belakang otonomi daerah di Indonesia.

UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU RI No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian diperbaharui dengan UU RI No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan awal

dimulainya otonomi daerah di Indonesia. UU ini memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam Belanja Modal dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan dan kemampuan daerah. Pemerintah daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif terlebih dahulu menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas & Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai pedoman dalam pengalokasian sumber daya dalam APBD.

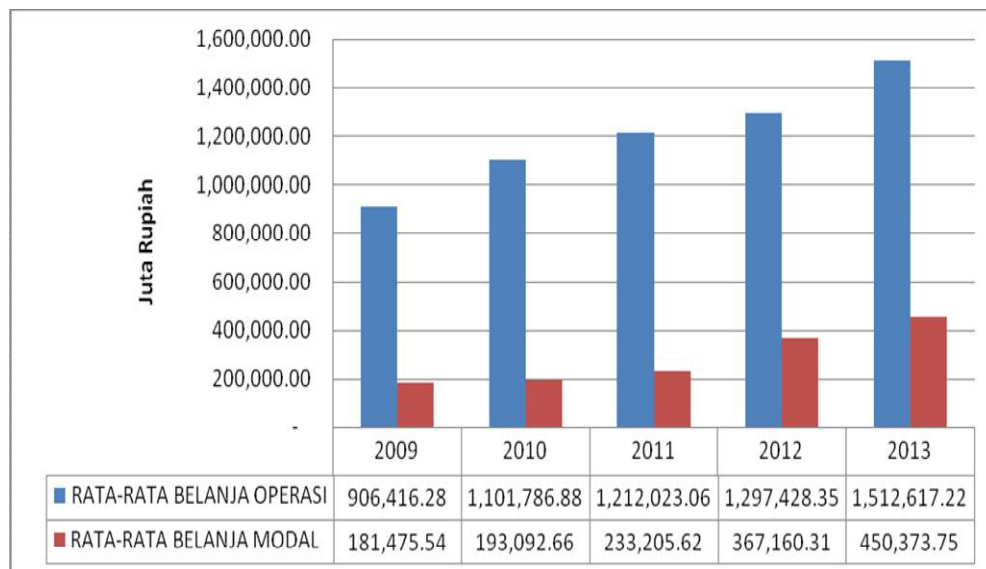
Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang dijadikan pedoman oleh pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Segala bentuk penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah baik dalam bentuk uang, barang dan jasa pada tahun anggaran harus dianggarkan dalam APBD (Kawedar dkk, 2008). Komponen APBD terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja/Pengeluaran Daerah yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah dan Pembiayaan Anggaran yang digunakan untuk menutup defisit Anggaran Pemerintah Daerah. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk dapat mengelola keuangan daerahnya dengan baik dan efektif.

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik. Dalam penggunaan anggaran belanja daerah, pemerintah daerah cenderung menggunakan anggaran ini untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Juli Panglima Sarangih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan

untuk hal-hal produktif misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan. Dengan demikian, pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan publik dalam rangka menghadapi desentralisasi fiskal.

Permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah dalam organisasi sektor publik adalah mengenai pengalokasian anggaran, pemerintah daerah memiliki sumber daya yang sangat terbatas. disatu sisi pemerintah daerah dituntut agar mampu mengalokasikan penerimaan yang diperoleh untuk belanja daerah yang produktif. Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum (Kawedar dkk.2008). Dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 memperlihatkan bahwa pemerintah daerah lebih cenderung menggunakan alokasi pendapatan daerah untuk keperluan belanja rutin.

Gambar 1.1
 Grafik Rata-Rata Belanja Operasi dan Rata-Rata Belanja Modal
 Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2009 s.d 2013
 (dalam juta rupiah)



Sumber : www.djpk.depkeu.go.id (data diolah)

Berdasarkan Gambar 1.1 di atas dapat terlihat bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat lebih cenderung menggunakan anggaran belanja untuk belanja operasi daripada belanja modal, hal ini membuktikan selama periode tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat lebih memprioritaskan penggunaan anggaran belanja daerah untuk belanja rutin daripada belanja modal.

Saragih (2003) dalam Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal yang produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat Saragih, Stine (1994) dalam Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk layanan publik. Menurut

Permendagri No. 25 Tahun 2009 menyatakan bahwa belanja langsung diupayakan mendapat porsi alokasi yang lebih besar daripada belanja tidak langsung, dan belanja modal mendapat porsi alokasi yang lebih besar daripada belanja pegawai atau belanja barang dan jasa.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Optimalisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah hendaknya didukung upaya Pemerintah Daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik (Mardiasmo, 2002).

Setiap daerah mempunyai Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berbeda beda. Daerah yang memiliki kemajuan dibidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Menurut Halim (2009) permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalian sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari PAD masih belum memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Menurut Raksaka dalam Rustian (2009:10) berpendapat bahwa tampaknya PAD masih belum dapat diandalkan oleh daerah sebagai sumber pembiayaan desentralisasi dalam rangka otonomi daerah, disebabkan masih rendahnya basis pajak dan retribusi daerah, perannya masih tergolong kecil dalam total penerimaan daerah, kemampuan administrasi pemungutan di daerah masih rendah, dan kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan daerah masih lemah sehingga banyak terjadi kebocoran dan penyelewengan. Sebaliknya eksploitasi PAD yang berlebihan justru akan membebani masyarakat, menjadi

disinsentif bagi daerah dan mengancam perekonomian secara makro (Mardiasmo, 2002).

Penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007) menyatakan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara PAD dengan Belanja Modal, artinya semakin tinggi PAD maka pengeluaran pemerintah atas Belanja Modal pun akan semakin tinggi. PP No. 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah menyatakan bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah, artinya disetiap penyusunan APBD, jika Pemerintah Daerah akan mengalokasikan belanja modal maka harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan PAD yang diterima. Besar kecilnya belanja modal akan ditentukan dari besar kecilnya PAD. Sehingga jika Pemerintah Daerah ingin meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat dengan jalan meningkatkan belanja modal, maka Pemerintah Daerah harus berusaha keras untuk menggali PAD yang sebesar-besarnya.

Tujuan Pemerintah Pusat mentransfer dana perimbangan masing-masing daerah adalah untuk mengatasi ketimpangan fiskal antar daerah. Dana perimbangan merupakan salah satu komponen terbesar dalam alokasi transfer ke daerah sehingga mempunyai peranan yang sangat penting dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Salah satu dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU). Dana Alokasi Umum merupakan dana yang berasal dari Pemerintah Pusat yang diambil dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Terdapat tujuh prinsip dasar pengalokasian DAU yang harus dipertimbangkan pemerintah (Adrian, 1999), yaitu (1) Kecukupan (*adequacy*); (2) Netralitas dan efisiensi (*neutrality and efficiency*); (3) Akuntabilitas (*accountability*); (4) Relevansi dengan tujuan (*relevance*); (5) Keadilan (*equity*); (6) Objektivitas dan transparansi (*objectivity dan transparency*); (7) Kesederhanaan (*simplicity*).

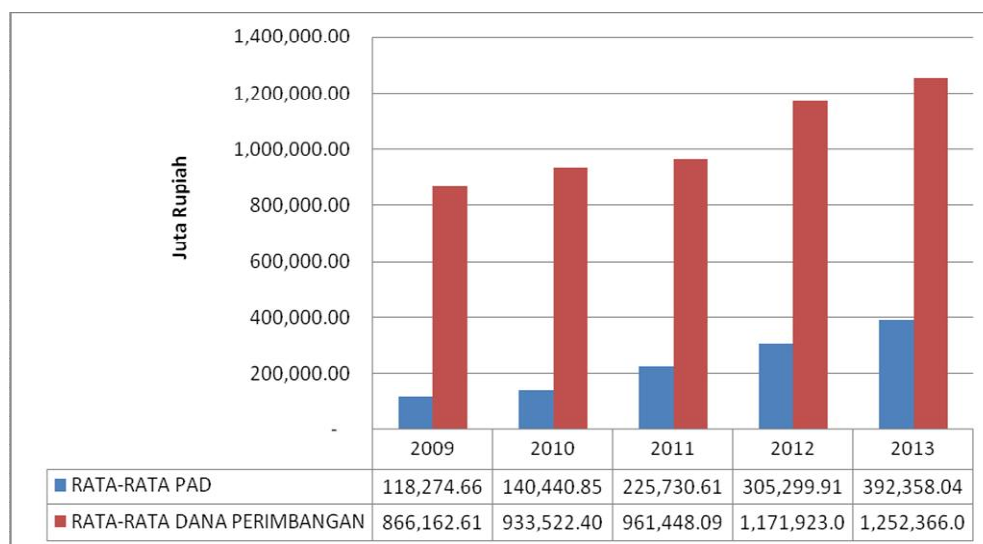
Penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007) menyatakan bahwa DAU memiliki korelasi positif yang signifikan terhadap belanja modal. Kemudian Gamkar dan Oates dalam Maimunah (2006:5) juga menyatakan bahwa pengurangan jumlah transfer menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa terdapat hubungan antara pemberian dana transfer dari pemerintah yaitu DAU dengan alokasi pengeluaran daerah melalui alokasi belanja modal. Semakin tinggi DAU maka alokasi belanja modal juga meningkat.

UU RI No. 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK diarahkan untuk kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang dan tidak termasuk penyertaan modal. Dengan adanya pengalokasian DAK diharapkan dapat mempengaruhi belanja modal, karena DAK cenderung akan menambah asset tetap yang dimiliki pemerintah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.

Lembaga SMERU menyatakan bahwa terdapat hubungan antara pemberian dana transfer dari Pemerintah Pusat (DAK) dengan alokasi anggaran pengeluaran daerah melalui belanja modal. Adanya transfer dana dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah, sedangkan apabila terjadi kekurangan pendanaan maka Pemerintah Daerah diharapkan dapat menggali dari sumber pendanaannya sendiri yaitu PAD.

Namun dalam kenyataannya, dana perimbangan merupakan dana utama bagi Pemerintah Daerah untuk membiayai kegiatan dan mengurus pemerintahannya. Hal tersebut dapat dilihat dari Laporan Realisasi APBD tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat:

Gambar 1.2
Grafik Rata-Rata PAD dan Rata-Rata Dana Perimbangan
Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2009 s.d 2013
(dalam juta rupiah)

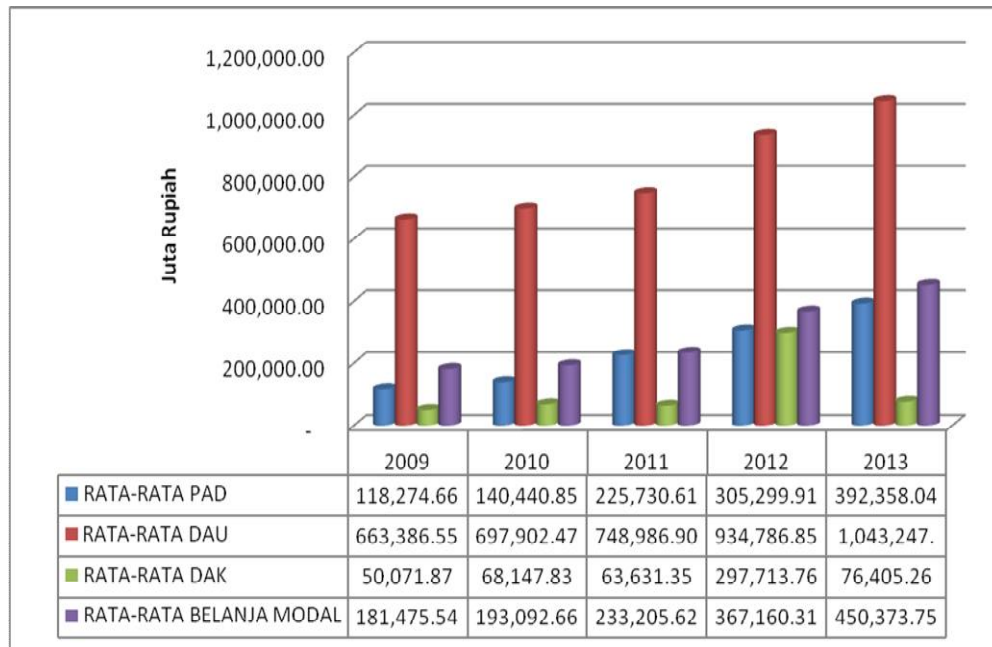


Sumber : www.djpk.depkeu.go.id (data diolah)

Dalam Gambar 1.2 terlihat bahwa rata-rata dana perimbangan dan rata-rata PAD menunjukkan trend yang terus meningkat dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2013, perbedaan ini sangat signifikan dimana komposisi rata-rata jumlah dana perimbangan jauh lebih besar dibandingkan dengan rata-rata jumlah PAD, hal ini mengindikasikan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dalam membiayai kegiatan pemerintahannya masih lebih mengandalkan dana perimbangan yang bersumber dari Pemerintah Pusat daripada menggunakan dana yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD).

Data fakta yang diperoleh dari Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 menemukan perbedaan yang sangat signifikan pada komposisi jumlah rata-rata dana alokasi umum (DAU) dengan komposisi rata-rata jumlah pendapatan asli daerah (PAD), dan rata-rata jumlah dana alokasi khusus (DAK), begitu juga dengan komposisi rata-rata jumlah anggaran belanja modal berbeda sangat signifikan dengan rata-rata DAU.

Gambar 1.3
Grafik PAD, DAU, DAK dan Belanja Modal
Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2009 s.d 2013
(dalam juta rupiah)



Sumber : www.djpk.depkeu.go.id (data diolah)

Dari Gambar 1.3 di atas dapat terlihat bahwa rata-rata dana PAD, DAU, dan Anggaran Belanja Modal dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 mengalami trend yang cenderung meningkat. Hal ini tidak sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Dini Arwati dan Novita Hadiati (2013) yang menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat. Pada Gambar 1.3 itu juga terlihat bahwa rata-rata dana alokasi khusus (DAK) tahun 2013 mengalami penurunan tetapi keadaan ini berbanding terbalik dengan rata-rata anggaran belanja modal yang dikeluarkan Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat, rata-rata anggaran belanja modal tahun 2013 tetap konsisten

mengalami kenaikan. Hal tersebut tidak sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Lembaga SMERU yang menyatakan bahwa terdapat hubungan antara DAK terhadap alokasi anggaran pengeluaran daerah melalui belanja modal.

Beberapa penelitian mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Anggaran Belanja Modal yang telah dilakukan seringkali memperoleh hasil yang berbeda-beda dan cenderung tidak konsisten satu sama lain sehingga menimbulkan *research gap* dari sisi hasil penelitiannya, disamping itu adanya fenomena seperti yang telah diilustrasikan pada Gambar 1.3 sehingga peneliti berkeinginan untuk menguji kembali Pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap Anggaran Belanja Modal dengan objek penelitian Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat periode tahun 2009 s.d 2013.

Sebagai bahan perbandingan untuk menganalisis hasil penelitian, maka penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Dini Arwati dan Novita Hadiati (2013) yaitu Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, PAD, dan DAU terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat mengambil periode penelitian tahun 2008 s.d 2010. Perbedaan penelitian ini dengan yang telah diteliti oleh Dini Arwati dan Novita Hadiati terletak pada variabel yang diteliti dimana variabel Pertumbuhan Ekonomi tidak akan diteliti dan diganti dengan variabel Dana Alokasi Khusus (DAK) serta periode waktu penelitiannya yaitu tahun 2009 s.d 2013, sehingga periode waktu yang akan dijadikan sampel untuk penelitian ini relatif lebih luas daripada penelitian yang dilakukan sebelumnya.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan teoritis penelitian terdahulu dan fenomena diatas, maka penulis dapat mengidentifikasi permasalahan yang mendasar dalam penelitian ini yaitu :

- a. Pemanfaatan belanja daerah yang kurang tepat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat yaitu belanja daerah digunakan untuk membiayai belanja operasi yang relatif kurang produktif dibanding untuk Belanja Modal.
- b. Tingkat pelayanan publik pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat belum dapat terpenuhi secara maksimal.
- c. Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat belum dapat menggali secara maksimal potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga mengakibatkan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tidak mandiri dan masih mengandalkan dana yang bersumber dari Pemerintah Pusat dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk membiayai kegiatan pemerintahannya.
- d. Peningkatan pada PAD, DAU dan DAK di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat tidak selalu diikuti dengan penggunaan untuk Belanja Modal.

1.3 Batasan Masalah

Pada penelitian ini, masalah yang akan diteliti dibatasi pada pengaruh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Anggaran Belanja Modal pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat, periode waktu yang dipilih adalah tahun realisasi anggaran 2009 s.d 2013, daerah yang dipilih adalah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat yang mempublikasi laporan keuangannya selama periode waktu penelitian yaitu tahun 2009 s.d 2013.

1.4 Rumusan Masalah

Dari penjelasan latar belakang masalah diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

“Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh secara simultan dan parsial terhadap Anggaran Belanja Modal?”

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh secara simultan dan parsial terhadap Anggaran Belanja Modal.

1.6 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada pihak-pihak yang membutuhkan, antara lain :

- a. Peneliti, sebagai pengetahuan atas pemahaman tentang akuntansi sektor publik khususnya mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Anggaran Belanja Modal.
- b. Pemerintah daerah khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat, sebagai informasi untuk mengetahui faktor-faktor apa saja dalam keuangan daerah yang dapat mempengaruhi anggaran belanja modal.
- c. Akademisi, sebagai informasi dan bahan masukan dalam melakukan penelitian selanjutnya.