

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah merupakan dasar berlakunya konsep otonomi daerah di Indonesia. Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 5 menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan wewenang tersebut pemerintah daerah diharapkan dapat memberikan perubahan positif terhadap perekonomian daerah karena pemerintah daerah telah diberi hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Sesuai dengan Dasar Pemikiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menjelaskan bahwa otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat; serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (2013) dalam Laporan Evaluasi Belanja Modal Daerah menyebutkan bahwa

Perwujudan dari kebijakan dan sekaligus operasionalisasi pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah dengan melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD tidak hanya akan berperan sebagai dokumen anggaran dan pelaksanaan, namun sekaligus merupakan alat politik dan kebijakan publik dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang optimal serta upaya dalam mendorong pembangunan ekonomi suatu daerah. (hlm.1)

Kaho (2007, hlm.136) menyebutkan bahwa

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah *self supporting* dalam bidang keuangan. Faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerahnya.

Kebijakan otonomi daerah dilaksanakan agar pemerintahan berjalan lebih efektif dan efisien. Kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri disebut dengan desentralisasi. Berdasarkan kewenangan yang diberikan tersebut, pemerintah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan perekonomian daerahnya. Shah (dalam Mardiasmo, 2002) mengemukakan bahwa

Desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. Manfaat yang kedua adalah memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap. (hlm.25)

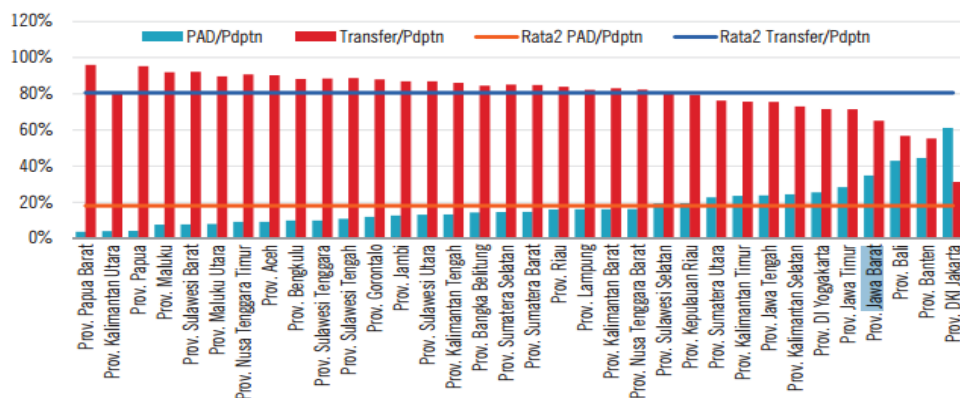
Setiap daerah memiliki kemampuan keuangan yang berbeda, tidak semua daerah dapat memenuhi semua kebutuhan daerah dengan mengandalkan potensi daerahnya saja. Kemampuan keuangan daerah menjadi suatu alat ukur dalam menilai apakah suatu daerah telah mampu atau tidak dalam menjalankan otonomi daerah. Untuk mengatasi perbedaan pendapatan masing-masing daerah tersebut, pemerintah pusat memberikan bantuan alokasi dana kepada pemerintah daerah berupa Dana Perimbangan.

Definisi Dana Perimbangan dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yaitu dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Perimbangan ini bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintahan daerah dan antar pemerintahan daerah.

Dana Perimbangan dilaksanakan karena Pendapatan Asli Daerah (PAD) sendiri dinilai belum mampu memenuhi kebutuhan pembangunan di masing-masing daerah. Hal ini sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 10 yang menyatakan bahwa yang menjadi sumber-sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah (*capital investment*) antara lain berasal dari PAD dan Dana

Perimbangan yang diterima oleh daerah-daerah dari pemerintah pusat. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Pemerintah daerah dituntut untuk tidak terlalu bergantung pada Dana Perimbangan dari pusat, karena pemerintah daerah yang mengetahui bagaimana keadaan dan kebutuhan daerahnya sendiri. Pendapatan Asli Daerah diharapkan menjadi sumber penerimaan terbesar pada pemerintahan daerah. Namun saat ini pada kenyataannya Dana Perimbangan masih menjadi sumber pendapatan daerah terbesar masing-masing daerah di Indonesia. “Dana Perimbangan yang bersumber transfer dari pusat masih mendominasi sumber Pendapatan Daerah” (DJKP, 2013, hlm 3). Ini membuktikan bahwa daerah masih bergantung pada bantuan pusat untuk menjalankan pemerintahannya. Hal tersebut dapat kita lihat pada grafik di bawah ini :



Gambar 1.1

Rasio Ketergantungan berdasarkan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Indonesia

Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJKP) pada Deskripsi dan Analisis APBD 2014, menjelaskan tentang ketergantungan pemerintah daerah terhadap Dana Perimbangan dari pusat menjelaskan bahwa

Melihat dari besarnya ketergantungan daerah atas dana transfer ke daerah serta besarnya resiko fiskal yang ditanggung oleh APBN, maka daerah seyogyanya juga harus memasukkan berbagai resiko fiskal yang terkait dalam proyeksi pendapatan maupun belanja daerah. Porsi belanja pegawai yang masih tinggi berdampak terhadap berkurangnya alternatif untuk melakukan efisiensi belanja daerah. Hal ini berarti daerah harus melakukan berbagai

upaya untuk meningkatkan PADnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. (hlm. 10)

Dengan penerimaan daerah yang maksimal, pemerintah daerah dapat melaksanakan kegiatan pemerintahan dengan melakukan belanja-belanja daerah yang telah direncanakan dalam APBD. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29 Tahun 2002 sebagai penjabaran dari UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menjelaskan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumberdaya ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan, dan kemampuan daerah.

Klasifikasi belanja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah untuk Tujuan Pelaporan Keuangan adalah : Belanja Operasi, Belanja Modal, Belanja Lain-lain/Belanja Tak Terduga, dan Belanja Transfer. Belanja yang berdampak langsung bagi pelayanan publik adalah Belanja Modal. Menurut Halim (2004) menjelaskan definisi Belanja Modal yaitu

Belanja Modal merupakan belanja yang manfaatnya lebih dari satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah serta akan menimbulkan konsekuensi menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. (hlm.73)

Belanja Modal termasuk dalam jenis belanja langsung karena dianggarkan langsung dengan program dan kegiatan pemerintah daerah. Pada era otonomi daerah ini pemerintah harus mementingkan penyerapan belanja modal untuk penambahan aset tetap daripada belanja rutin yang bersifat konsumtif dan manfaatnya tidak berdampak langsung kepada masyarakat. Salah satu tugas pemerintah adalah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakatnya. Apabila kualitas pelayanan publik sudah dilaksanakan secara maksimal maka diharapkan produktivitas publik juga meningkat.

Mardiasmo (2002, hlm.68) menyebutkan bahwa

Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Manfaat dari Belanja Modal atau *capital expenditure* dapat dirasakan langsung oleh publik. Oleh karena itu, penyerapan belanja modal sangat penting

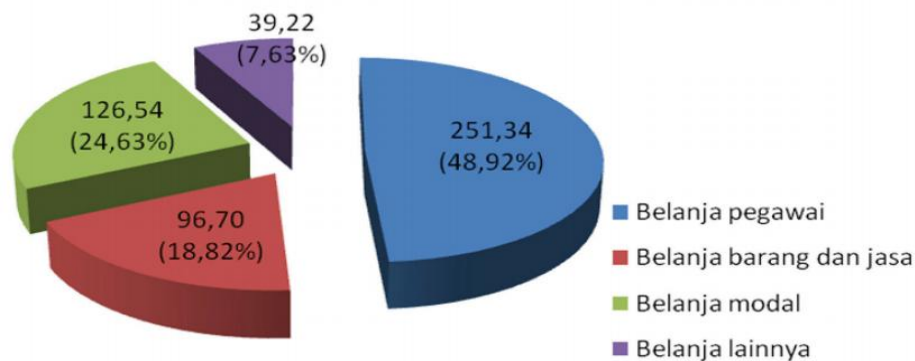
karena Belanja Modal memiliki dampak jangka panjang sedangkan pengeluaran rutin berdampak jangka pendek. Namun saat ini komposisi pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap daerah untuk belanja daerah cenderung lebih besar untuk belanja rutin seperti gaji Pegawai Negara Sipil (PNS) dibandingkan dengan belanja modal untuk infrastruktur. Dengan permasalahan ini maka Halim (2002, hlm.97) menyebutkan bahwa “Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah.”

Jika penyerapan anggaran Belanja Modal rendah, maka akan mengakibatkan buruknya fasilitas publik dan tidak ada penambahan jumlah infrastruktur baru seperti penambahan atau perbaikan jalan, pembangkit listrik, pengolahan air bersih, dan pelayanan kebutuhan publik lainnya serta dapat menghambat lajunya perekonomian daerah. Salah satu penyebab dari buruknya pelayanan publik adalah komposisi belanja daerah untuk belanja rutin yang lebih besar dibandingkan komposisi belanja modal untuk penambahan dan perawatan aktiva tetap.

Belanja modal berperan penting untuk pembangunan suatu daerah kedepannya. “Memperbesar ruang fiskal daerah untuk Belanja Modal sangat penting karena dapat menjadi stimulus perekonomian daerah” (DJPK,2014). Oleh karena itu semakin tinggi rasio belanja modal, semakin berpengaruh baik terhadap perekonomian daerah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dalam merencanakan alokasi belanja pada APBD agar lebih mengutamakan keberpihakan untuk kepentingan publik (belanja langsung) daripada kepentingan aparatur (belanja tidak langsung).

Saat ini dalam kenyataannya masih banyak daerah yang melaksanakan porsi belanja rutin yang jauh lebih besar daripada belanja modal untuk pelayanan publik. Hal tersebut dapat dilihat pada Data Kemenkeu pada Analisis Realisasi APBD 2014, realisasi belanja daerah kabupaten/kota tahun anggaran 2013 dapat dilihat pada grafik berikut ini :



Gambar 1.2
Komposisi Realisasi Belanja Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2013

DJPK menjelaskan bahwa “Realisasi Belanja Modal pada akhir tahun seringkali di bawah target atau lebih rendah dari anggarannya” (DJPK, 2013, hlm.2). Menurut DJPK pada evaluasi Belanja Modal 2013, pada tahun anggaran 2011 dari seluruh pemerintah daerah di Indonesia (agregat provinsi, kabupaten, dan kota) realisasi Belanja Modal adalah Rp 108,127 triliun sementara anggarannya adalah Rp113,523 triliun, sehingga Belanja Modal terealisasi 95,25%. Padahal, pada kajian yang sama pada tahun yang bersangkutan Realisasi Pendapatan APBD lebih tinggi daripada anggarannya, sehingga malah menyebabkan surplus di akhir tahun. Hal ini menandakan adanya penyerapan Belanja Modal yang rendah dan/atau saat terjadi tambahan pendapatan yang cukup signifikan dari transfer Pusat ataupun peningkatan penerimaan, Daerah tidak belum bisa mengejar peningkatan belanja. Atau dengan kata lain daerah belum cukup mampu melakukan penyesuaian yang diperlukan untuk menyerap pelampauan pendapatan tersebut. (DJPK, hlm. 2)

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Mayasari, Sinarwati, dan Yuniarta (2014), menyebutkan bahwa

Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Perubahan alokasi belanja ini juga ditujukan untuk pembangunan berbagai fasilitas modal. Pemerintah perlu memfasilitasi berbagai aktivitas peningkatan perekonomian, salah satunya dengan membuka kesempatan untuk berinvestasi.

Jaya dan Dwirandra (2014) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa “PAD berpengaruh positif dan signifikan pada belanja modal di Kabupaten/Kota Provinsi Bali tahun anggaran 2006-2011”. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Siregar (2013) menyimpulkan bahwa “Hanya Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA) yang mempunyai pengaruh signifikan positif terhadap Belanja Modal, sedangkan Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil Pajak, tidak berpengaruh positif terhadap Belanja Modal.” Maolana (2012) juga menyimpulkan bahwa

Penentuan besarnya anggaran belanja khususnya Belanja Modal dan target PAD sebagai indikator kemandirian fiskal daerah membuat pemerintah daerah mempunyai peranan yang cukup besar dalam mendorong pertumbuhan ekonomi di daerahnya.

Untuk memberikan pelayanan publik terbaik, pemerintah harus dapat merencanakan Belanja Modal dengan matang. Belanja Modal diutamakan untuk pembangunan infrastruktur agar menunjang investasi di daerah dan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah. Menurut penelitian yang dilakukan oleh I Putu dan Dwirandra (2014)

Pertumbuhan ekonomi dapat tercapai melalui pelaksanaan otonomi daerah karena memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengurus, mengembangkan, dan menggali potensi yang dimiliki masing-masing daerah. Pertumbuhan ekonomi daerah diproksikan dengan menggunakan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal serta Implikasinya terhadap Pertumbuhan Ekonomi” (Studi pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat).

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal
2. Bagaimana pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal
3. Bagaimana pengaruh Belanja Modal terhadap Pertumbuhan Ekonomi

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal
3. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Belanja Modal terhadap Pertumbuhan Ekonomi

1.4 Kegunaan Penelitian

I.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi ilmu Akuntansi khususnya Akuntansi Sektor Publik di Indonesia.

I.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis pada penelitian ini ditujukan kepada Pemerintah Daerah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu bahan pemikiran untuk membuat kebijakan tentang keuangan daerah khususnya Belanja Modal pemerintah daerah di masa mendatang untuk meningkatkan perekonomian daerah.