

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai sub sistem pemerintahan Negara dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas dan efesiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Peranan dan kemampuan pemerintah daerah dalam pembangunan daerah diupayakan bertambah besar. Untuk tujuan ini dikeluarkan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah karena dirasa sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.

Pengelolaan keuangan daerah pada dasarnya merupakan pelaksanaan desentralisasi kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah, dimana pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, menggali pendapatan daerah dan mengalokasikan dana bagi pelayanan umum, serta kewenangan dalam pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Kebijaksanaan pengelolaan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai sumber utama pendapatan daerah yang dapat dipergunakan oleh daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhannya

Pada umumnya pemerintah daerah masih bergantung terhadap pemerintah pusat. Hal ini dapat dilihat dari sumber pendapatan yang dimiliki daerah masih didominasi oleh sumbangan dan bantuan pemerintah pusat, dan ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat pasca otonomi daerahpun masih cenderung besar yaitu dengan mengandalkan pada sumber-sumber pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan dana pinjaman. Seperti yang dikemukakan oleh Tambunan (dalam Dasril Munir, 2004:97) yang menyatakan bahwa :

Dalam bidang keuangan daerah, fenomena umum yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia adalah relatif kecilnya peranan (kontribusi) Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan kata lain, peranan/kontribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk sumbangan dan bantuan, bagi hasil pajak dan bukan pajak, mendominasi susunan APBD.

Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk mendukung pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan tugas dan tanggung jawabnya untuk dapat memberikan pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Sistem hubungan keuangan pusat daerah adalah bagian dari sistem fiskal. Pemerintah Pusat akan mentransferkan dana perimbangan kepada

pemerintah daerah. Dana perimbangan tersebut terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DAU merupakan bagian dari mekanisme redistribusi yang karenanya prinsip keadilan harus merupakan komponen terpenting dalam tujuan alokasi. Karena DAU merupakan komponen terbesar pembentuk anggaran pemerintah daerah, maka cara perhitungan jumlah dana yang akan dialokasikan, metode distribusi, dan mekanisme administrasi menjadi sangat penting untuk diketahui secara transparan oleh pemerintah daerah.

Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD sebenarnya merupakan output pengalokasian sumberdaya. Adapun pengalokasian sumberdaya merupakan permasalahan dasar dalam penganggaran sektor publik (Key 1940 dalam Fozzard, 2001). Sumber daya sebagai pendapatan Pemerintah daerah merupakan hal yang sangat sulit untuk ditentukan kepastian akan besarnya. Pemerintah daerah dituntut kejelian dalam melakukan pengalokasian sumber daya yang dimiliki, baik sumber daya pendapatan dari daerah itu sendiri, maupun sumber daya penerimaan dari luar, berupa Dana Perimbangan dari Pusat.

Armayani (dalam Halim, 2004:237) menyatakan bahwa peran pemerintah di dalam pembangunan adalah sebagai katalisator dan fasilitator, karena pihak pemerintahlah yang lebih mengetahui sasaran tujuan pembangunan yang akan dicapai. Sebagai pihak katalisator dan fasilitator maka pemerintah daerah memerlukan sarana dan fasilitas pendukung yang direalisasikan melalui belanja modal guna meningkatkan pelayanan publik.

Tabel 1.1 berikut menunjukkan mengenai belanja modal secara garis besar Pemerintah Kota Bandung pada tahun anggaran 2003-2009 :

Tabel 1.1
Gambaran realisasi belanja modal Pemerintah Kota Bandung
tahun anggaran 2003-2009
(dalam Rupiah)

Tahun Anggaran	ALOKASI BELANJA MODAL	BELANJA DAERAH	PERSENTASE B.MODAL/TOTAL BELANJA
2003	40.673.993.488,00	945.824.122.537	4,3
2004	51.153.747.667,00	975.023.708.152	5,25
2005	106.350.309.401,00	1.096.592.281.568	9,7
2006	81.087.735.651,00	1.266.047.202.038	6,4
2007	232.007.682.250,00	1.552.886.614.168	14,94
2008	345.160.822.373,00	2.058.920.582.037	16,76
2009	490.988.308.073,00	2.240.317.269.997	21,92
Rata-rata			11,32

Sumber : Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI (diolah)

Pada tabel 1.1 tersebut dapat dilihat bagaimana gambaran belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung tahun 2003-2009. Rata-rata belanja modal adalah 11,32% dari keseluruhan belanja daerah, dengan rincian pada tahun 2003-2009 belanja daerah mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya dengan diiringi naiknya belanja modal. Sedangkan pada tahun 2006 persentase belanja modal terhadap belanja total mengalami penurunan dari tahun sebelumnya. Pada tahun tersebut bertambahnya total belanja tidak diiringi dengan bertambahnya alokasi untuk belanja modal.

Alokasi belanja modal tersebut disesuaikan dengan kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik (Halim dan Abdullah, 2006:19). Menurut Halim (2002:72) bahwa dengan melakukan belanja modal akan menimbulkan konsekuensi berupa

penambahan biaya yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. Table tersebut mengindikasikan bahwa Pemerintah Kota Bandung lebih banyak mengalokasikan belanjanya pada sektor-sektor yang kurang diperlukan dan lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang kurang produktif dibandingkan untuk meningkatkan pelayanan publik, sebab dari 100% belanja daerah rata-rata hanya 11,32% yang digunakan untuk belanja modal dalam rangka pengadaan asset untuk investasi dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

Pengalokasian dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD adalah untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya.

Hal tersebut sejalan dengan Saragih (2003) yang menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk

melakukan aktivitas pembangunan. Stine (1994) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat tersebut menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

Dengan dukungan otonomi dan desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat, menjadi sebuah keharusan untuk Pemerintah daerah dalam melakukan alokasi anggaran dengan lebih baik lagi. “Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada Pemda yang mengalami kapasitas fiskal rendah” (Halim, 2001). Diharapkan dengan alokasi anggaran yang sesuai dapat meningkatkan pembangunan daerah yang dapat menarik penanaman investasi baik dari luar maupun dari dalam, dan pada akhirnya menjadi sumber daya pendapatan yang potensial bagi Pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai masalah PAD, DBH, dan DAU terhadap pengalokasian belanja modal yang dirumuskan ke dalam judul penelitian sebagai berikut :
”Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kota Bandung”.

1.2 Rumusan Masalah

Dari penjelasan di atas, penulis merumuskan permasalahan ke dalam pernyataan sebagai berikut :

1. Bagaimana gambaran PAD, DBH, DAU dan belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung?

2. Bagaimana pengaruh PAD, DBH dan DAU terhadap pengalokasian belanja modal secara parsial dan simultan pada Pemerintah Kota Bandung?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi mengenai PAD, DBH, dan DAU, serta pengaruhnya terhadap pengalokasian belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Gambaran PAD, DBH, DAU dan belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung.
2. Pengaruh PAD, DBH, dan DAU terhadap pengalokasian belanja modal secara parsial dan simultan pada Pemerintah Kota Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memperluas pengetahuan mengenai akuntansi sektor publik dalam hal ini yaitu ilmu Pemerintahan mengenai pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah

Kota Bandung khususnya mengenai pengaruh PAD, DBH dan DAU terhadap pengalokasian belanja modal.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Dengan adanya penelitian ini maka diharapkan berguna sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Bandung selaku pengelola keuangan daerah, dalam menentukan alokasi belanja modal di masa yang akan datang yang disesuaikan dengan PAD, DBH dan DAU yang diterima daerah. Sehingga Pemerintah Kota Bandung dapat lebih efektif dan efisien dalam mengalokasikan belanjanya dan pelayanan kepada masyarakat pun dapat ditingkatkan.

