

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Sejalan perubahan peraturan perundangan yang mendasari pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah (Pemda) yakni dengan diamanemennya UU No. 22 tahun 1999 dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*. Dan juga diikuti dengan amandemen atas Permendagri No. 13 tahun 2006 menjadi Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*. Terlepas dari perubahan perundangan tersebut, pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja modal (*capital expenditure*) merupakan sebuah proses yang sarat dengan kepentingan-kepentingan politik. Anggaran ini sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh Pemda. Namun, adanya kepentingan politik dari Legislatif yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan alokasi anggaran belanja modal sering tidak efektif dalam memecahkan permasalahan publik.

Dalam hal ini peran Pemda sebagai pihak Eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pihak Legislatif, menjadi penentu dalam melakukan kebijakan anggaran yang akan diambil. Kebijakan anggaran merupakan sebuah produk hukum perundang-undangan hasil kerjasama antara kedua lembaga tersebut. “Berdasarkan pembedaan peran dan persamaan fungsi Legislatif dan Eksekutif, menunjukkan bahwa antara Legislatif dan Eksekutif terjadi hubungan keagenan” (Halim, 2001; Halim & Abdullah, 2006). Pada

pemerintahan, peraturan perundangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara Eksekutif, Legislatif, dan publik.

Menurut Frceman (dalam Nordiawan, 2007: 19) anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimiliki kedalam kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas. Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik.

Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk propinsi maupun kabupaten dan kotamadya. Proses penyusunan anggaran pasca UU No. 32 tahun 2004 melibatkan dua pihak yaitu Eksekutif dan Legislatif. Dan masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Adapun Eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah, berkewajiban membuat draft atau rancangan APBD, yang hanya bisa diimplementasikan jika sudah disahkan DPRD dalam proses ratifikasi anggaran.

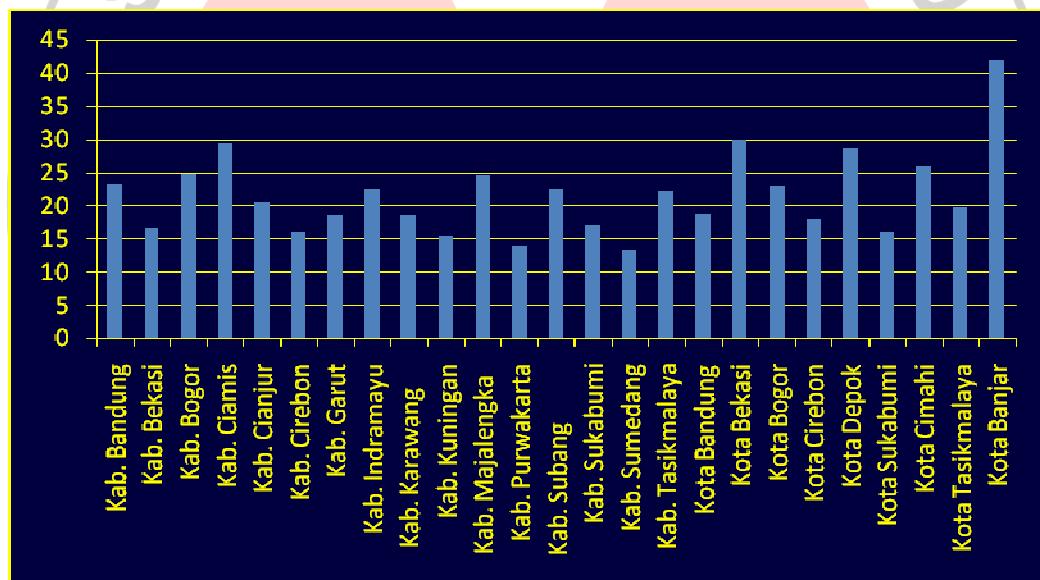
Lingkup anggaran terutama untuk alokasi anggaran belanja modal, menjadi relevan dan penting di lingkungan Pemda. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap kinerja Pemda, sehubungan dengan fungsi Pemda dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja Pemda melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory*, dimana Pemda sebagai agen dan DPRD sebagai *principal*. Hal ini menyebabkan penelitian di bidang anggaran pada suatu Pemda menjadi relevan dan penting.

Sehingga pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang harus dilakukan Pemda setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran komposisi belanja terhadap belanja modal

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 pelayanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh Pemda.

Pergeseran komposisi belanja sebagai sebuah kebijakan belanja yang dilakukan oleh Pemda di Jawa Barat dapat dilihat pada grafik 1.1 di bawah ini:

Grafik 1.1
Persentase Anggaran Belanja Modal terhadap Anggaran Belanja Total
Pada Kabupaten dan Kotamadya Di Jawa Barat Tahun 2007

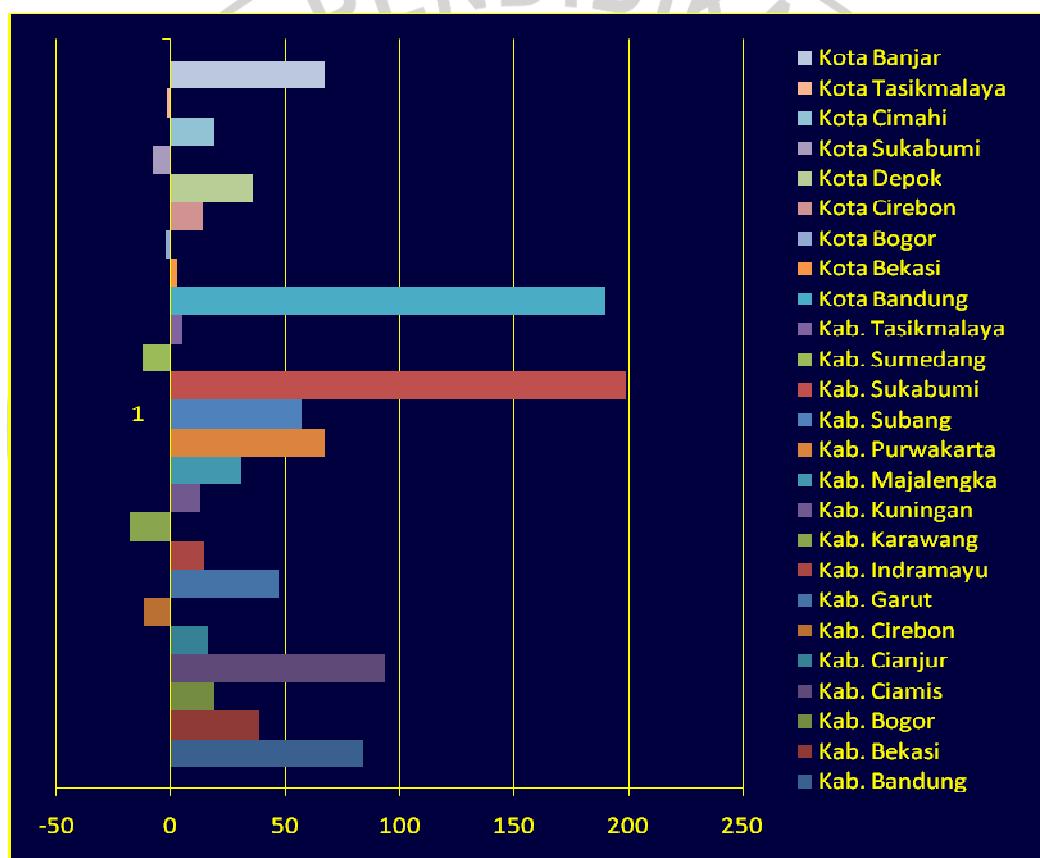


Sumber: hasil pengolahan Ms Excel (berdasarkan data BPK), 2009

Namun kenyataan menunjukkan seperti terlihat pada grafik 1.1 bahwa, kebijakan anggaran belanja yang dilakukan sangat kurang untuk alokasi Anggaran Belanja Modal. Dimana sebagian besar kabupaten dan kotamadya di Jawa Barat hanya mampu melakukan alokasi Anggaran Belanja Modal di bawah 21,65%. Apalagi untuk Kabupaten Sumedang seperti terlihat pada grafik 1.1 hanya mampu

melakukan anggaran belanja modal sebesar 13,26%. Dan hanya Kotamadya Banjar yang melakukan anggaran belanja modal mencapai 41,85% dari anggaran belanja total tahun 2007. Pergeseran komposisi belanja sebagai upaya logis dalam meningkatkan pelayanan publik, belum mampu dilaksanakan Pemda.

Grafik 1.2
% Pertumbuhan Anggaran Belanja Modal Tahun 2007
Pada Kabupaten dan Kotamadya di Jawa Barat



Sumber: hasil pengolahan Ms Excel (berdasarkan data BPK), 2009

Kebijakan anggaran untuk belanja modal yang kurang diperparah dengan penurunan pertumbuhan Anggaran Belanja Modal pada tahun anggaran 2007 yang dibandingkan dengan tahun anggaran 2006 pada beberapa kabupaten dan kotamadya di Jawa Barat. Hal ini dapat dilihat pada grafik 1.2 di atas. Adapun kabupaten dan kotamadya yang melakukan alokasi anggaran lebih kecil dari tahun

lalu yaitu Kabupaten Cirebon (-12,14%), Kabupaten Karawang (-18,01%), Kabupaten Sumedang (-12,248%), Kotamadya Bogor (-2,61%), Kotamadya Sukabumi (-7,93%), dan Kotamadya Tasikmalaya (-1,73%).

Hal ini mengindikasikan bahwa investasi yang dilakukan oleh Pemda masih sangat rendah dalam bidang belanja modal. Pemda belum mampu untuk memperbanyak investasi dalam bentuk aset. Sehingga tingkat pembangunan di daerah masih sangat rendah dan sulit untuk berkembang. Seharusnya dalam era otonomi, Pemda sudah fokus untuk melakukan berbagai pembangunan yang mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Saragih (dalam Darwanto, 2007: 4) menyatakan bahwa ‘pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan’. Sejalan dengan pernyataan tersebut, Stine (dalam Darwanto, 2007: 4) menyatakan bahwa ‘penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik’. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya alokasi belanja modal untuk berbagai kepentingan publik dalam bentuk belanja modal.

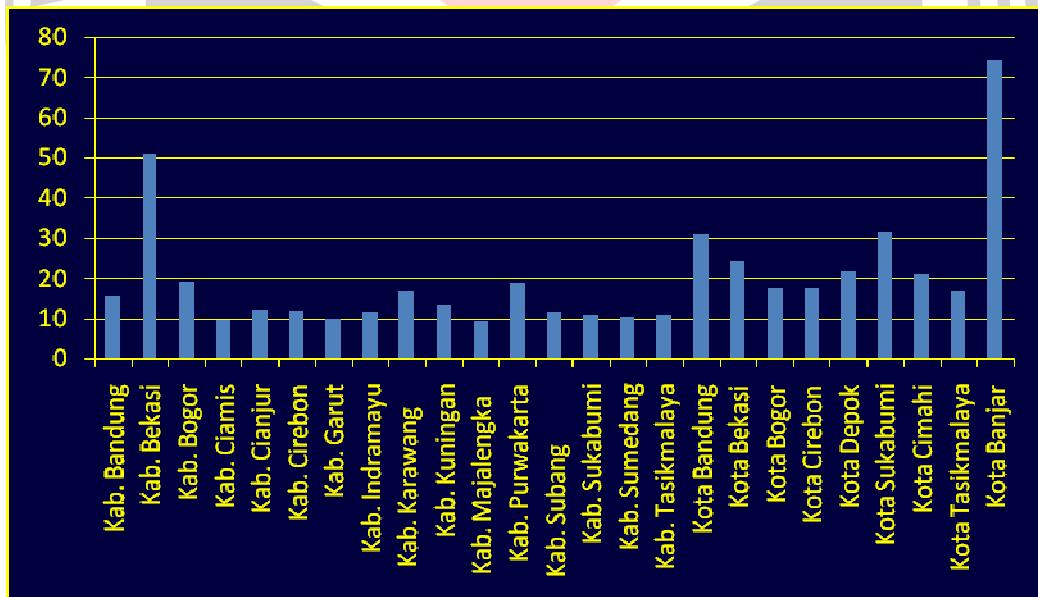
Apalagi dengan berbagai sumber pendapatan yang diterima oleh Pemda selama ini. Selain Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri, Pemda juga mendapatkan Dana Perimbangan dari pemerintah pusat untuk mengurangi kesenjangan fiskal baik secara horizontal (antar Pemda) maupun vertikal (dengan pemerintah pusat) di dalam melakukan pembelanjaan.

Menurut Abdullah & Halim (dalam Abdullah & Halim 2008: 6) ‘menemukan bahwa sumber pendapatan daerah berupa pendapatan asli daerah

(PAD) dan dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah secara keseluruhan'.

Merujuk pada pernyataan tersebut, dimana sumber pendapatan baik Pendapatan Asli Daerah maupun Dana Perimbangan (Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi hasil) akan berkontribusi cukup besar terhadap alokasi Angaran Belanja Modal. Namun kenyataan menunjukkan bahwa sumber pendapatan yang meningkat seperti terlihat pada grafik 1.3 untuk Dana Alokasi Umum, grafik 1.4 untuk Dana Bagi Hasil, dan grafik 1.5 untuk Pendapatan Asli Daerah, tidak diiringi kenaikan Anggaran Belanja Modal seperti terlihat pada grafik 1.2 di atas.

Grafik 1.3
% Pertumbuhan Dana Alokasi Umum Tahun 2008
Pada Kabupaten dan Kotamadya di Jawa Barat



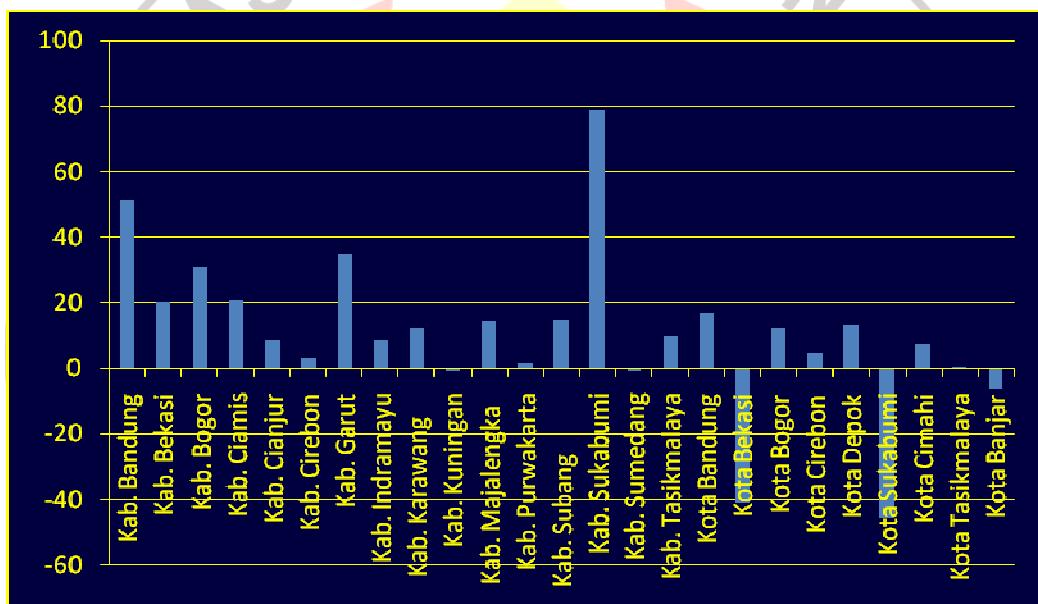
Sumber: hasil pengolahan Ms Excel (berdasarkan data BPK), 2009

Berdasarkan grafik 1.3 di atas dapat diketahui bahwa semua kabupaten dan kotamadya di Jawa Barat mengalami kenaikan pertumbuhan penerimaan

Dana Perimbangan dari pemerintah pusat, berupa Dana Alokasi Umum. Dan secara rata-rata dapat terlihat kenaikan tersebut mencapai lebih dari 10%.

Kenaikan penerimaan pendapatan berupa Dana Alokasi umum juga diikuti dengan kenaikan Dana bagi Hasil, yang juga merupakan Dana Perimbangan dari pemerintah pusat. Kenaikan Dana Bagi Hasil dapat dilihat pada grafik 1.4 berikut:

Grafik 1.4
% Pertumbuhan Dana Bagi Hasil Tahun 2008
Pada Kabupaten dan Kotamadya di Jawa Barat



Sumber: hasil pengolahan Ms Excel (berdasarkan data BPK), 2009

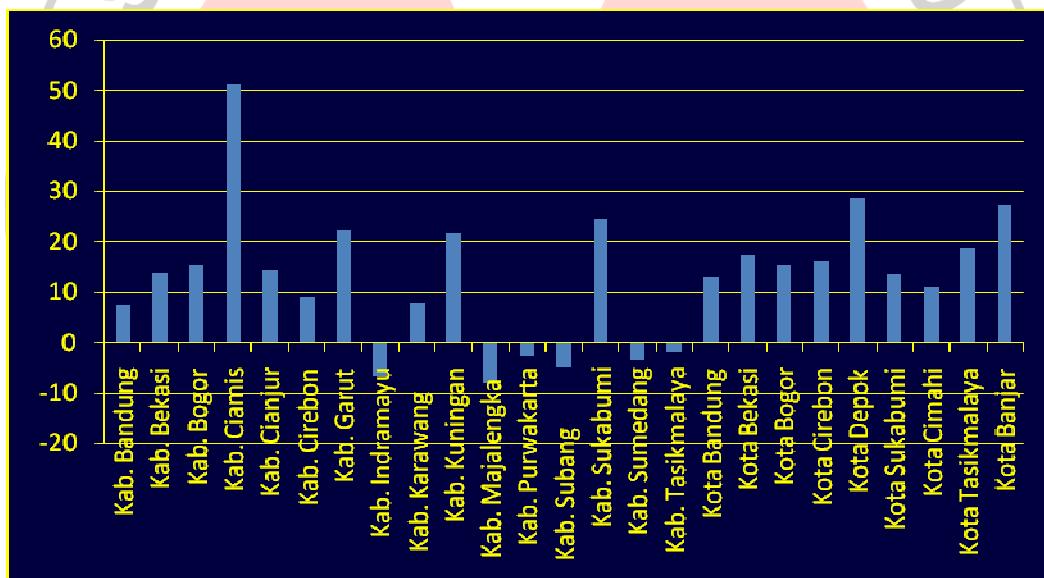
Sama halnya dengan Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil pun seperti terlihat pada gambar 1.4 mengalami kenaikan pertumbuhan pendapatan, dan melebihi penerimaan Dana Alokasi Umum. Dimana hampi semua kabupaten dan kotamadya mengalami kenaikan pertumbuhan pendapatan, dan sebagian besar mengalami kenaikan mencapai 10%. Dan seperti yang diketahui bahwa, Dana Bagi Hasil merupakan hasil bagi keuntungan dengan pemerintah pusat dari sumber

daya alam dan pajak yang ada di daerah berdasarkan persentase yang tertentu.

Dan Dana Alokasi Umum adalah dana hibah murni dari pemerintah pusat

Sedangkan sumber daya asli daerah yang sangat diandalkan oleh Pemda yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, dan pendapatan lain yang menjadi hak Pemda. Adapun pertumbuhan dari PAD pada setiap kabupaten dan kotamadya di Jawa Barat dapat dilihat pada grafik 1.5 di bawah ini:

Grafik 1.5
% Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Tahun 2007
Pada Kabupaten dan Kotamadya di Jawa Barat



Sumber: hasil pengolahan Ms Excel (berdasarkan data BPK), 2009

Sama halnya dengan dua jenis dana Perimbangan di atas, PAD pada grafik 1.5 menunjukkan bahwa terjadi kenaikan pertumbuhan pendapatan. Dan hampir semua kabupaten dan kotamadya mengalami kenaikan pertumbuhan pendapatan, kecuali untuk beberapa kabupaten. Yaitu Kabupaten Indramayu, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Subang, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Tasikmalaya, dan Kabupaten Cirebon.

dan Kabupaten Tasikmalaya. Dan penurunan pertumbuhan pendapatan dari kabupaten tersebut tidak mencapai -10%.

Perlu dipahami pula, bahwa ‘Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD merupakan *output* pengalokasian sumber daya”. “Adapun pengalokasian sumber daya merupakan permasalahan dasar dalam penganggaran sektor publik’ (Key 1940 dalam Fozzard, 2001). Sumber daya sebagai pendapatan Pemda merupakan hal yang sangat sulit untuk ditentukan kepastian akan besarnya. Pemda 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.

Dan dengan dukungan otonomi dan desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat, menjadi sebuah keharusan untuk Pemda 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 Pemda.

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian diatas, maka judul penelitian yang diangkat pada skripsi ini, adalah:

**HUBUNGAN PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM,
DAN DANA BAGI HASIL DENGAN ANGGARAN BELANJA MODAL
PADA KABUPATEN DAN KOTAMADYA DI JAWA BARAT**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah yang akan menjadi fokus penelitian, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil pada kabupaten dan kotamadya di Jawa Barat?
2. Bagaimana gambaran Anggaran Belanja Modal pada kabupaten dan kotamadya di Jawa Barat?
3. Apakah terdapat hubungan antara Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil secara parsial dan simultan, dengan Anggaran Belanja Modal pada kabupaten dan kotamadya di Jawa Barat?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Adapun maksud dari penelitian ini adalah untuk mengkaji fenomena besarnya alokasi anggaran yang dilakukan oleh Pemda bersama dengan DPRD setempat, terutama yang berhubungan dengan alokasi anggaran belanja modal.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah, sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji gambaran Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil pada kabupaten dan kotamadya di Jawa Barat

2. Untuk mengetahui dan mengkaji gambaran Anggaran Belanja Modal pada kabupaten dan kotamadya di Jawa Barat
3. Untuk mengetahui dan mengkaji hubungan antara Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil secara parsial dan simultan, dengan Anggaran Belanja Modal pada kabupaten dan kotamadya di Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

Suatu penelitian sudah selayaknya memiliki kegunaan baik untuk penulis maupun pihak lain yang memerlukan. Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini mempunyai kegunaan teoritis diantaranya sebagai berikut:

1. Untuk dapat menambah wawasan yang lebih mendalam mengenai Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam hubungannya dengan besarnya alokasi anggaran yang dilakukan oleh Pemda bersama-sama dengan DPRD setempat terhadap pembelanjaan terutama belanja modal.
2. Dapat dijadikan sebagai pengembangan pengetahuan dalam disiplin ilmu Akuntansi Sektor Publik dan Pemerintahan maupun Manajemen Keuangan Daerah dan Anggaran Daerah.
3. Sebagai referensi dalam melakukan penelitian selanjutnya.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan praktis dari penelitian ini adalah sebagai bahan pertimbangan bagi Pemda dan DPRD dalam melakukan alokasi penganggaran dalam APBD terutama dalam melakukan kebijakan belanja modal dalam upaya meningkatkan pelayanan publik.

