

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Reformasi membawa banyak perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Republik Indonesia. Salah satu dari sekian banyak reformasi yang membawa kepada suatu perubahan adalah reformasi hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yang lebih dikenal dengan otonomi daerah. Otonomi daerah saat ini dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemberlakuan kedua undang-undang ini berkonsekuensi pada perubahan pola pertanggungjawaban daerah atas dana yang dialokasikan.

Otonomi daerah pada hakekatnya adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dengan mengacu pada undang-undang yang berlaku. Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada

Pemerintah Daerah (Pemda) secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, pemanfaatan dan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Otonomi daerah menuntut Pemda untuk dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Salah satu bentuk pelayanan tersebut adalah memberikan informasi yang transparan dan akuntabel.

Dalam implementasinya, pelaksanaan otonomi daerah menemui beberapa kelemahan dan masalah. Kelemahan implementasi otonomi daerah disebabkan karena semua urusan (kecuali yang menjadi urusan Pemerintah Pusat) diserahkan kepada daerah tanpa mempertimbangkan kemampuan daerah. Akibatnya terjadi penumpukkan beban di daerah dan berdampak pada pelayanan publik. Beberapa daerah juga kurang terfokus dalam mengembangkan ekonomi di daerah. Azwar (dalam Abdul, 2004:175) mengemukakan bahwa,

Hampir seluruh daerah kabupaten/kota di Indonesia menghadapi masalah terbatasnya kemampuan pemerintah daerah untuk mendanai kegiatan pembangunan di daerahnya. Hal ini disebabkan minimnya dana dan sumber-sumber dana di daerah yang dapat membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah'.

Daerah-daerah yang berkembang dan maju adalah daerah yang mempunyai Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas, mandiri dan Sumber Daya Alam (SDA) yang dikelola dengan baik. Masalah-masalah yang muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah diantaranya adalah adanya keterbatasan kemampuan dalam melaksanakan pembangunan ekonomi dan pengelolaan sumber daya alam yang tidak bersendikan pada kelestarian sehingga berakibat pada kerusakan

lingkungan hidup. Serta merosotnya kemampuan daerah dalam pemberian pelayanan dasar kepada masyarakat (pendidikan, kesehatan dan infrastruktur dasar). Untuk mengatasi kelemahan dan masalah dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka perlu ditingkatkan akuntabilitas dan transparansi melalui penguatan kapasitas manajemen.

Sebagai konsekuensi di dalam melaksanakan otonomi daerah, Pemda dituntut untuk mampu mengatur penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang menjadi kewenangannya. Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemda. Sebagai instrumen kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas Pemda.

Perubahan paradigma baru yang merubah konsep dan kewenangan daerah yang semula ditujukan atas dasar porsi kebijakan pusat yang lebih dominan dalam pembagian kewenangan pusat dan daerah selanjutnya diarahkan menjadi kemandirian daerah dalam mengelola daerahnya, termasuk kebijakan-kebijakan pembangunan di daerah. Pelaksanaan pembangunan daerah merupakan program yang memerlukan keterlibatan segenap unsur dan lapisan masyarakat. Armayani (dalam Abdul, 2004:237) menyatakan bahwa 'peran pemerintah 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 Pemda membutuhkan berbagai sarana dan fasilitas pendukung yang direalisasikan melalui Belanja Modal guna meningkatkan pelayanan publik. Belanja Modal dilakukan oleh Pemda untuk pengadaan aset daerah sebagai investasi dalam rangka membiayai pelaksanaan otonomi daerah yang pada akhirnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Alokasi Belanja Modal harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Dengan melakukan Belanja Modal akan menimbulkan konsekuensi berupa penambahan biaya yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. Berkaitan dengan pelayanan publik, alokasi Belanja Modal merupakan hal yang sangat penting untuk diperhatikan karena akan meningkatkan produktivitas perekonomian daerah. Semakin banyak Belanja Modal maka semakin tinggi pula produktivitas perekonomian karena Belanja Modal berupa pembangunan infrastruktur jelas berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Diungkapkan dalam Jurnal SNA X 2007 oleh Wong (dalam David et al, 2007:3) bahwa:

Pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Dengan terpenuhinya fasilitas publik maka masyarakat merasa nyaman dan dapat menjalankan usahanya dengan efisien dan efektif sehingga pada akhirnya akan meningkatkan partisipasi publik dalam pembangunan.

Senada dengan hal tersebut, dalam Jurnal SNA X 2007 juga dijelaskan bahwa, “dalam upaya peningkatan kemandirian daerah pemerintah daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya

memberikan proporsi Belanja Modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah”. (David et al, 2007:2)

Akan tetapi dengan melihat fenomena yang terjadi, seperti halnya alokasi Belanja Modal belum sepenuhnya dapat terlaksana bagi pemenuhan kesejahteraan publik sebab pengelolaan Belanja Daerah terutama Belanja Modal masih belum terorientasi pada publik. Seperti diungkapkan oleh Keefer dan Khemani et al (dalam Abdul et al, 2006:18)

... pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja proyek pembangunan atau Belanja Modal (*capital expenditure*) merupakan sebuah proses yang sarat dengan kepentingan-kepentingan politis. Anggaran ini sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana legislatif yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan alokasi Belanja Modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan permasalahan di masyarakat.

Padahal menurut UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 66 menyatakan bahwa: “Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat”. UU tersebut mengisyaratkan kepada Pemda untuk mengelola keuangan daerah terutama Belanja Modal secara efektif, efisien, dan ekonomis dengan tujuan akhir untuk meningkatkan pelayanan masyarakat.

Kota Bandung merupakan ibu kota Jawa Barat. Sebagai ibu kota, tentunya Kota Bandung merupakan pusat kegiatan perekonomian masyarakat. Agar kegiatan perekonomian masyarakat lancar dan meningkat, maka sudah seharusnya alokasi untuk pembangunan infrastruktur dianggarkan lebih besar. Alokasi untuk kegiatan

pembangunan daerah dianggarkan dalam Belanja Modal. Belanja Modal merupakan salah satu jenis dari Belanja Langsung dan memiliki masa manfaat lebih dari satu tahun. Belanja modal merupakan bentuk investasi Pemda untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan. Berikut ini adalah gambaran mengenai porsi Belanja Modal pada Belanja Daerah APBD Kota Bandung tahun anggaran 2001 sampai 2006:

Tabel 1.1
Porsi Belanja Modal pada Belanja Daerah pada Pemerintah Kota Bandung

Tahun	Belanja Modal (Rupiah)	Belanja Daerah (Rupiah)	Persentase (%)
2001	197.289.789.722,29	759.557.958.354,86	25,97
2002	186.606.247.998,54	833.196.596.278,54	22,40
2003	40.673.993.488	945.824.122.537,58	4,30
2004	51.153.747.667	975.023.708.152,70	5,25
2005	106.350.309.401	1.096.592.281.568,30	9,70
2006	106.350.309.401	1.266.047.202.038,00	8,40
Rata-rata			12,67

Sumber: Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung, Laporan Pertanggungjawaban Walikota Bandung Tahun Anggaran 2001-2006 (diolah)

Dari tabel 1.1 dapat dikatakan bahwa porsi Belanja Modal di Kota Bandung masih terhitung rendah, terutama pada tahun anggaran 2003-2006. Priyo et al (2009:2) mengemukakan bahwa,

Dalam upaya untuk meningkatkan kontribusi publik terhadap penerimaan daerah, alokasi belanja modal hendaknya lebih ditingkatkan. Belanja Modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, transportasi, sehingga masyarakat juga menikmati

manfaat dari pembangunan daerah. Oleh karena itu, anggaran belanja daerah akan tidak logis jika proporsi anggarannya lebih banyak untuk belanja rutin.

Berdasarkan pendapat tersebut, seharusnya transfer dana dari Pemerintah Pusat (Dana Alokasi Umum) dan pendapatan yang berasal dari daerah (Pendapatan Asli Daerah) digunakan Pemkot Bandung untuk melakukan pembangunan infrastruktur daerah dengan porsi yang lebih besar, sehingga perekonomian masyarakat mengalami peningkatan. Peningkatan perekonomian masyarakat pada akhirnya akan menambah jumlah Pendapatan Asli Daerah melalui penarikan pajak, retribusi, dan lain-lain. Semakin banyak pendapatan yang dihasilkan oleh daerah baik dari PAD maupun DAU, daerah akan mampu memenuhi dan membiayai semua keperluan yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Penelitian mengenai PAD, DAU dan Belanja Modal telah banyak dilakukan. David et al (2007) meneliti mengenai hubungan antara DAU, Belanja Modal, PAD dan Pendapatan per Kapita di Jawa dan Bali. Penelitian tersebut telah diseminarkan dalam Simposium Nasional Akuntansi (SNA) X 2007 Makassar. Dalam hal ini, peneliti mencoba untuk meneliti hubungan antara PAD, DAU dan Belanja Modal di Kota Bandung. Berdasarkan paparan fenomena di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Hubungan Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum dengan Belanja Modal pada Pemerintah Kota Bandung Tahun Anggaran 2001-2009”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena yang telah diuraikan dalam latar belakang, maka masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Belanja Modal pada Pemerintah Kota Bandung TA. 2001 sampai 2009
2. Bagaimana hubungan Pendapatan Asli Daerah dengan Belanja Modal pada Pemerintah Kota Bandung TA. 2001 sampai 2009
3. Bagaimana hubungan Dana Alokasi Umum dengan Belanja Modal pada Pemerintah Kota Bandung TA. 2001 sampai 2009
4. Bagaimana hubungan Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum dengan Belanja Modal pada Pemerintah Kota Bandung TA. 2001 sampai 2009

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan data, mempelajari, menganalisis serta menyimpulkan data yang berhubungan dengan Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Belanja Modal pada Pemerintah Kota Bandung dalam rangka mengembangkan penelitian sebelumnya. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui gambaran Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Belanja Modal pada Pemerintah Kota Bandung TA. 2001 sampai 2009

2. Untuk mengetahui hubungan Pendapatan Asli Daerah dengan Belanja Modal pada Pemerintah Kota Bandung TA. 2001 sampai 2009
3. Untuk mengetahui hubungan Dana Alokasi Umum dengan Belanja Modal pada Pemerintah Kota Bandung TA. 2001 sampai 2009
4. Untuk mengetahui hubungan Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum dengan Belanja Modal pada Pemerintah Kota Bandung TA. 2001 sampai 2009

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis

Menambah wawasan dan pengetahuan mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Belanja Modal pada Pemkot Bandung. Serta menjadi pengembangan pengetahuan dalam disiplin ilmu Akuntansi Sektor Publik dalam hal ini yaitu ilmu pemerintahan mengenai pengelolaan keuangan di Kota Bandung.

2. Manfaat praktis

Sebagai bahan referensi dan pertimbangan bagi Pemda selaku pengelola keuangan daerah dalam menentukan alokasi Belanja Modal di masa yang akan datang yang disesuaikan dengan PAD dan DAU yang diterima daerah. Sehingga Pemda dapat lebih efektif dalam mengalokasikan belanjanya dan pelayanan kepada masyarakat dapat ditingkatkan.