

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pada era reformasi seperti saat ini sangat penting diberlakukannya otonomi daerah untuk memberikan kesempatan kepada pemerintah agar dapat lebih meningkatkan potensi daerah sehingga diharapkan daerah dapat membawa perubahan dan lebih dekat dengan masyarakat. Otonomi yang dimaksudkan adalah kepercayaan dalam pengelolaan wilayah sesuai dengan kebijakan daerah. Dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sesedikit mungkin campur tangan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah dipandang sebagai suatu kewajiban dalam menciptakan kemandirian untuk membangun daerah secara optimal sehingga diharapkan dapat menyejahterakan masyarakat dan meningkatkan pelayanan publik. Namun disisi lain, anggaran menjadi hal yang sangat penting untuk diperhatikan dalam lingkungan Pemerintah Daerah.

Dalam Undang-Undang tersebut menegaskan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan dan kemampuan daerah. Pemerintah Daerah bersama 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 Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). UU No. 33 Tahun 2004 pasal 157 menyatakan bahwa salah satu pendapatan daerah adalah Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja modal sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh pemerintah daerah, namun adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam penyusunan proses anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan masalah di masyarakat (Putro, 2010). Pemerintah memiliki dua alternatif penggunaan pada pengalokasian anggaran yakni: belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja yang langsung berhubungan dengan kegiatan pemerintah yang ditujukan untuk masyarakat dalam berbagai program layanan barang, jasa dan fasilitas. Sedangkan belanja tidak langsung yang bersifat operasional rutin yang tidak langsung berkaitan dengan kegiatan untuk masyarakat. Semakin besar porsi alokasi anggaran belanja tidak langsung, semakin kecil porsi alokasi anggaran yang dirasakan langsung oleh masyarakat (Nurhidayati dan Yaya, 2013). 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 pemerintahan maupun untuk fasilitas

publik. Oleh karena itu, 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 (Yovita, 2011). Pemanfaatan belanja lebih baik dialokasikan untuk hal-hal produktif, misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan, kemudian penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik, pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik (Darwanto dan Yustikasari, 2007).

Rendahnya belanja modal dapat mempengaruhi kinerja berbagai badan pemerintah. Belanja modal merupakan faktor penting dalam meningkatkan perekonomian, sehingga perlu intervensi layanan pemerintah mencakup rendahnya tingkat pencairan anggaran. Penyerapan anggaran tahun 2010 masih di bawah 90%, hal ini berarti ada permasalahan dalam belanja modal (Viva News, 2011). Tantangan terberat dalam pembangunan infrastruktur adalah kebutuhan infrastruktur yang sangat tinggi di seluruh wilayah Indonesia. Sementara itu, pemerintah memiliki anggaran relatif terbatas dalam APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara). Pemerintah telah meningkatkan anggaran belanja modal dan pembangunan infrastruktur, tetapi anggaran APBN untuk pembangunan infrastruktur masih dinilai belum mencukupi. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah seharusnya dapat mengalokasikan APBD-nya untuk belanja modal, dan tidak habis digunakan untuk belanja pegawai dan belanja rutin. Selain hal tersebut, keterlibatan BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dan Swasta untuk bekerja sama dengan pemerintah dalam penyediaan infrastruktur perlu diperluas

dan ditingkatkan. Apabila penyediaan infrastruktur tidak diperluas dan ditingkatkan, maka ekonomi Indonesia yang tumbuh rata-rata 6% dewasa ini, dengan peluang investasi yang amat besar, tidak dapat mencapai hasil yang optimal (Setkab, 2012).

Pentingnya mengamati berapa proporsi gaji guru dalam belanja pegawai adalah karena selama ini banyak pihak yang menyoroti dan mengkritisi mengenai jumlah belanja pegawai yang dinilai terlalu besar dalam APBD. Banyak pihak menyampaikan bahwa hal ini mengakibatkan berkurangnya alokasi untuk Belanja Modal, yang dipandang lebih mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pemenuhan pelayanan publik kepada masyarakat (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2012). Melihat adanya kondisi Belanja modal dalam APBD di pemerintah provinsi Indonesia kurang diperhatikan, Pemerintah daerah seharusnya dapat mengalokasikan APBDnya untuk belanja modal dan tidak habis digunakan untuk belanja pegawai dan belanja rutin. Diberlakukannya otonomi daerah memberikan kesempatan pemerintah daerah untuk lebih mengembangkan potensi daerah. Untuk mengembangkan potensi daerah tersebut maka pemerintah daerah perlu meningkatkan anggaran belanja modal, Sumber-sumber dana yang digunakan untuk membiayai belanja modal tersebut terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Otonomi daerah menempatkan Pemerintah Daerah (pemda) sebagai institusi yang memiliki tanggung jawab besar dalam upaya pencapaian tujuan bernegara. Salah satu instrumen sekaligus faktor penting bagi keberhasilan

pembangunan daerah adalah manajemen belanja daerah, yang tercermin melalui APBD (Suara Merdeka, 2014).

Pemerintah Daerah yang berhasil menjalankan pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat tidak dapat dilepaskan dari keberhasilan mengelola APBD secara efektif dan efisien. Sebaliknya, pengelolaan APBD yang buruk dapat menghambat kinerja pemda dalam peningkatan pembangunan daerah dan kesejahteraan rakyat. Persoalan yang muncul adalah saat pemda dihadapkan pada jumlah belanja daerah yang kecil tetapi harus menanggung kebutuhan besar. Sementara pada saat bersamaan pemda kurang memiliki kreativitas mengelola APBD, sehingga pemerintah pada jenjang di atasnya (pemprov atau pusat) tidak optimal dalam mengelola APBD (Suara Merdeka, 2014). Pada saat yang bersamaan jumlah pendapatan daerah meningkat (baik dari pendapatan asli daerah maupun dana transfer) tetap saja belanja daerah belum mampu secara optimal meningkatkan kondisi infrastruktur di daerah tersebut. Hal itu mengingatkunci persoalan rendahnya komitmen untuk meningkatkan kualitas infrastruktur di daerah melalui belanja modal yang cukup, belum sepenuhnya dimiliki oleh pemda (Suara Merdeka, 2014). Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, salah satu sumber pendapatan daerah adalah PAD yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Peningkatan PAD diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik tetapi yang terjadi adalah peningkatan pendapatan asli daerah tidak diikuti dengan kenaikan

anggaran belanja modal yang signifikan hal ini disebabkan karena pendapatan asli daerah tersebut banyak tersedot untuk membiayai belanja lainnya.

Setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan-kegiatannya, hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah lainnya. Oleh karena itu, untuk mengatasi ketimpangan fiskal ini Pemerintah mengalokasikan dana yang bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Salah satu dana perimbangan dari pemerintah ini adalah DAU yang pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai dengan UU No. 32 tahun 2004. Adanya transfer dana dari pusat ini diharapkan pemerintah daerah bisa lebih mengalokasikan PAD yang didapatnya untuk membiayai belanja modal di daerahnya. Dana transfer dari pemerintah pusat ke Pemerintah Daerah selain DAU adalah DAK yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional dalam UU No. 33 tahun 2004. DAK ini penggunaannya diatur oleh Pemerintah Pusat dan digunakan untuk kegiatan pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, infrastruktur jalan dan jembatan, infrastruktur irigasi, infrastruktur air minum dan sanitasi, prasarana pemerintah daerah, lingkungan hidup, kehutanan, sarana prasarana pedesaan, perdagangan, pertanian serta perikanan dan kelautan yang semuanya itu termasuk dalam komponen belanja modal dan Pemerintah Daerah diwajibkan untuk mengalokasikan dana pendamping sebesar 10% dari

nilai DAK yang diterimanya untuk mendanai kegiatan fisik. Belanja daerah selama ini lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Saragih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan.

Pembangunan daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah karena memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk membuat rencana keuangannya sendiri dan membuat kebijakan-kebijakan yang dapat berpengaruh pada kemajuan daerahnya. Pertumbuhan ekonomi mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan ekonomi dengan mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan dengan masyarakat untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru yang akan memengaruhi perkembangan kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut (Kuncoro, 2004). Pertumbuhan ekonomi ini ditandai dengan meningkatnya produktivitas dan meningkatnya pendapatan per kapita penduduk sehingga terjadi perbaikan kesejahteraan. Kenyataan yang terjadi dalam pemerintah daerah saat ini adalah dengan adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi ternyata tidak selalu diikuti dengan peningkatan belanja modal hal ini dapat dilihat dari kecilnya jumlah belanja modal yang dianggarkan dibandingkan dengan total anggaran belanja daerah yaitu hanya sebesar kurang dari 20 % seperti pada lampiran Anggaran Belanja Daerah sedangkan anggaran belanja yang tertinggi adalah anggaran belanja pegawai yang mencapai lebih dari 50 % setiap tahunnya dari total anggaran belanja.

Pada saat ini, banyak penelitian tentang faktor-faktor yang dapat mempengaruhi besarnya belanja modal yang dikeluarkan pemerintahan daerah, namun hanya fokus dari segi keuangannya saja seperti Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) serta Pertumbuhan Ekonomi. Menurut peneliti, faktor-faktor tersebut tentu mempengaruhi besarnya belanja modal pemerintah daerah karena pada dasarnya pendapatan akan digunakan untuk belanja dan pembiayaan. Maka dari itu, peneliti tertarik untuk menambah variabel dalam penelitian ini faktor-faktor yang mungkin berpengaruh terhadap besarnya belanja modal yang dikeluarkan pemerintah daerah dari segi eksternal atau non keuangan yaitu Indeks Pembangunan Manusia.

Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, daerah menjadi lebih mandiri, yang salah satunya diindikasikan dengan meningkatnya pembangunan manusia. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) mengukur capaian pembangunan manusia berbasis sejumlah komponen dasar kualitas hidup melalui pendekatan tiga dimensi dasar yaitu umur panjang dan sehat, pengetahuan, dan kehidupan yang layak.

Berdasarkan permasalahan diatas maka peneliti perlu mengkaji ulang untuk melakukan penelitian yang berjudul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan Pertumbuhan Ekonomi terhadap Proporsi Belanja Modal” (Studi Empiris pada Pemerintah Provinsi Se-Indonesia Tahun 2011 sampai dengan tahun 2015).

B. Batasan Masalah

Peneliti membuat ruang lingkup penelitian sebagai batasan masalah dalam penelitian ini, sehingga penelitian ini terarah. Adapun ruang lingkup penelitian ini, yaitu sebagai berikut :

1. Penelitian hanya dilakukan dengan menggunakan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi di Indonesia tahun 2011-2015 yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI).
2. Penelitian ini hanya menggunakan LKPD yang memiliki data lengkap untuk semua variabel yang digunakan.
3. Terdapat lima variabel independen yang akan diuji pengaruhnya terhadap proporsi belanja modal di dalam penelitian ini. Lima variabel tersebut adalah pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, indeks pembangunan manusia, dan pertumbuhan ekonomi.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan sebelumnya dalam latar belakang masalah, maka dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap proporsi belanja modal pada seluruh provinsi di Indonesia?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap proporsi belanja modal pada seluruh provinsi di Indonesia?

3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap proporsi belanja modal pada seluruh provinsi di Indonesia?
4. Apakah Indeks Pembangunan Manusia (IPM) berpengaruh terhadap proporsi belanja modal pada seluruh provinsi di Indonesia?
5. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap proporsi belanja modal pada seluruh provinsi di Indonesia?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan yang sudah dijelaskan sebelumnya dalam latar belakang dan rumusan masalah penelitian ini secara empiris memiliki tujuan yaitu :

1. Pengaruh positif Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap proporsi belanja modal pada seluruh provinsi di Indonesia.
2. Pengaruh positif Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap proporsi belanja modal pada seluruh provinsi di Indonesia.
3. Pengaruh positif Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap proporsi belanja modal pada seluruh provinsi di Indonesia.
4. Pengaruh positif Indeks Pembangunan Manusia (IPM) terhadap proporsi belanja modal pada seluruh provinsi di Indonesia.
5. Pengaruh positif Pertumbuhan Ekonomi terhadap proporsi belanja modal pada seluruh provinsi di Indonesia.

E. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini manfaat yang diharapkan untuk akademisi dan instansi, adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Pada penelitian ini diharapkan dapat memberikan perkembangan ilmu dalam bidang akuntansi khususnya akuntansi sector public. Selain itu, penelitian ini dapat dijadikan sebagai menambah masukan dan tambahan literature untuk penelitian selanjutnya mengenai faktor-faktor yang memengaruhi proporsi belanja modal dengan dilihat dari sudut pandang kelima faktor yang diuji dalam penelitian ini, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum(DAU), Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan Pertumbuhan Ekonomi.

2. Manfaat praktis

a. Bagi instansi pemerintah

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai saran dan bahan pertimbangan bagi pemerintah kabupaten/kota dalam mengambil keputusan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU), Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan Pertumbuhan Ekonomi terhadap Proporsi Belanja Modal.

b. Bagi masyarakat

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumber informasi bagi masyarakat untuk mengetahui proporsi belanja modal yang terdapat dalam laporan keuangan pemerintah daerah.