

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut Undang-Undang No. 32 tahun 2004, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah mulai diterapkan secara efektif sejak 1 Januari 2001 yang mempunyai tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Agar tujuan tersebut dapat tercapai, maka segala jenis potensi sumber daya harus dialokasikan seefektif mungkin demi peningkatan produksi secara keseluruhan.

Sistem otonomi daerah lebih menitikberatkan pada kepentingan kabupaten dan kota, oleh karena itu kabupaten dan kota menerima sejumlah kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang bersangkutan. Atas pemberian kewenangan tersebut, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menentukan pengalokasian sumber daya yang dimiliki, untuk belanja guna memajukan daerahnya, dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan dari suatu daerah yang tercantum dalam anggaran daerah.

Dalam anggaran sektor publik berisi rencana kegiatan yang disajikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja suatu daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan

tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). APBD ini ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Tahun anggaran APBD adalah untuk masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. APBD terdiri atas: Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain; Bagian dana perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK); pendapatan lain-lain yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.

Anggaran belanja, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, yang dimaksud dengan pembiayaan, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Dengan menggunakan sistem desentralisasi sekarang ini, diharapkan adanya peningkatan pelayanan dari semua sektor terutama sektor publik, dan dengan adanya peningkatan pelayanan tersebut diharapkan dapat meningkatkan pula daya tarik bagi para investor yang akan menanamkan modalnya ke suatu daerah.

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik yang dapat dilakukan dengan peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya (Maharani, 2010). Dengan meningkatnya pengeluaran belanja modal diharapkan akan lebih

meningkatkan pelayanan kepada masyarakat karena hasil dari belanja modal adalah meningkatnya aset tetap dari suatu daerah yang merupakan prasyarat dalam memberikan pelayanan publik oleh pemda. Dalam sistem desentralisasi ini pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur masalah pembiayaan bagi daerahnya.

Sumber pembiayaan yang penting bagi pemda adalah PAD yang komponennya adalah penerimaan yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Peningkatan PAD dalam jumlah yang besar diharapkan dapat mendorong akuntabilitas yang lebih, memperbaiki pembiayaan daerah, dan juga dapat memperkecil sumber pembiayaan yang berasal dari transfer Pemerintah pusat yang secara langsung meningkatkan kemandirian daerah.

Menurut data dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2010, DAU merupakan bagian terbesar dari dana perimbangan, yaitu sekitar 3,17% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Proporsi Dana Perimbangan semakin lama semakin menurun dalam anggaran pemda sejalan dengan peningkatan penerimaan PAD walaupun masih menjadi sumber utama pendapatan daerah. Pada tahun 2007 persentase dana perimbangan adalah 78% dari total pendapatan daerah sedangkan pada tahun 2010 turun menjadi 73% (DJPK-Kemenkeu, 2011).

Pada realisasi APBD tahun anggaran 2011 memperlihatkan bahwa realisasi pendapatan dan realisasi belanja daerah lebih tinggi dibandingkan dengan anggarannya, sehingga mengakibatkan terjadinya surplus di akhir tahun.

Realisasi pendapatan lebih tinggi Rp 66,9 triliun dan realisasi belanja daerah juga lebih tinggi Rp 22,7 triliun dari anggarannya, yang patut menjadi perhatian adalah bahwa terjadinya surplus dalam realisasi APBD 2011 ternyata lebih banyak didorong oleh terjadinya pelampauan pendapatan, dan bukan terjadi karena tidak terealisasinya belanja. Realisasi belanja daerah secara nasional adalah Rp 498,04 triliun dengan komposisi realisasi belanja daerah secara nasional didominasi oleh belanja pegawai yaitu sebesar 46,2%, diikuti oleh belanja modal yaitu sebesar 21,7%, belanja barang dan jasa sebesar 21,2%, dan belanja lainnya sebesar 10,8%.

Beberapa hal yang cukup memprihatinkan justru terlihat bahwa ternyata yang mengalami pelampauan target belanja (dari pagu anggaran induk) cukup tinggi adalah Belanja Pegawai Tidak Langsung, atau biasa orang awam menyebutnya sebagai “Gaji PNS”. Sementara belanja pegawai yang terkait langsung dengan kegiatan justru mengalami under-target, dan yang lebih memprihatinkan lagi adalah belanja modal yang realisasinya hanya mencapai 95% dari anggaran induk, atau masih kurang Rp 5,4 triliun dari anggaran. Seharusnya dengan peningkatan alokasi pendapatan transfer dari pusat (yang informasinya baru didapat pada saat tahun anggaran 2011 berjalan), maka anggaran belanja juga harus segera menyesuaikan sehingga pendapatan daerah bisa semaksimal mungkin teralokasikan untuk belanja yang langsung berdampak pada peningkatan kuantitas dan kualitas layanan publik.

Menurut analisis realisasi APBD 2011 yang menarik adalah hampir semua Provinsi di wilayah Jawa selain Provinsi Banten memiliki tingkat kondisi keuangan yang rendah. Kondisi ini sungguh ironis karena provinsi di wilayah Jawa memiliki tingkat pengelolaan keuangan daerah yang relatif lebih bagus dibandingkan dengan daerah Indonesia Timur. Di samping itu, juga memiliki keunggulan dalam sumber daya manusia dan sarana dan prasarana infrastruktur dibandingkan daerah lain di wilayah Indonesia Timur. Selain daerah provinsi, analisis terhadap indikator kondisi keuangan daerah juga dilakukan untuk daerah kabupaten dan kota.

DAU masih tetap menjadi salah satu bagian terbesar anggaran nasional dan juga merupakan sumber utama anggaran Pemerintah daerah. Pendapatan kabupaten/kota sekitar 80% adalah dari Dana Alokasi Umum dan untuk provinsi sekitar 30%. Penduduk dewasa ini merupakan subyek pembangunan, meningkatnya jumlah penduduk menuntut konsekuensi logis adanya peningkatan sarana dan prasarana umum, baik dari aspek kuantitas maupun kualitas. Perkembangan jumlah penduduk yang semakin besar akan memerlukan anggaran yang semakin besar, supaya kualitas pertumbuhan ekonomi lebih baik, pertumbuhan penduduk harus selalu dikendalikan. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah, Pemerintah daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya adalah memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah (Harianto dan Adi, 2007).

Anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Dalam penjelasan Undang-Undang nomor 33 tahun 2004, salah satu variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana adalah luas wilayah. Daerah dengan tutorial wilayah lebih besar tentunya akan membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih banyak sebagai syarat pelayanan kepada publik bila dibandingkan dengan wilayah dengan tutorial wilayah yang kecil. Studi yang dilakukan oleh Abdullah dan Halim (2004) menyimpulkan bahwa sumber pendapatan daerah berupa dana perimbangan berasosiasi positif terhadap belanja modal, sementara PAD tidak.

Sementara itu SILPA dalam hubungannya dengan belanja modal telah di teliti oleh Ardhini (2011) dengan objek penelitian di kabupaten/kota wilayah Jawa Tengah dengan hasil bahwa SILPA berpengaruh positif terhadap belanja modal. Hal ini mengindikasikan bahwa SILPA merupakan salah satu sumber pendanaan belanja modal. Bertolak dari uraian di atas maka penelitian ini bermaksud untuk menganalisis sejauh mana DAU, PAD, SILPA, jumlah penduduk, luas wilayah, dan pertumbuhan ekonomi berpengaruh pada alokasi belanja modal.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Dodik Siswantoro (2012). Dalam penelitian ini peneliti menambahkan variabel tambahan yaitu jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi serta periode dan ukuran sampelnya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah DAU berpengaruh terhadap Belanja Modal ?
2. Apakah PAD berpengaruh terhadap Belanja Modal ?
3. Apakah SILPA berpengaruh terhadap Belanja Modal ?
4. Apakah Luas Wilayah berpengaruh terhadap Belanja Modal ?
5. Apakah Jumlah Penduduk berpengaruh terhadap Belanja Modal ?
6. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap Belanja Modal ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendapatkan bukti empiris DAU berpengaruh terhadap belanja modal.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris PAD berpengaruh terhadap belanja modal.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris SILPA berpengaruh terhadap belanja modal.
4. Untuk mendapatkan bukti empiris Luas Wilayah berpengaruh terhadap belanja modal.
5. Untuk mendapatkan bukti empiris Jumlah Penduduk berpengaruh terhadap belanja modal.
6. Untuk mendapatkan bukti empiris Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap belanja modal.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat secara teoritis:

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai seberapa besar pengaruh dari variable DAU, PAD SiLPA, Luas Wilayah, Jumlah Penduduk, dan Pertumbuhan Ekonomi dalam menentukan besaran nilai pengeluaran pemerintah, dan dapat dijadikan sebagai bahan informasi untuk penelitian selanjutnya.
- b. Menambah khasanah ilmu tentang menganalisa suatu masalah dalam hal ini tentang APBD.

2. Manfaat secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi masing-masing pemegang kebijakan terutama pemerintah daerah.