BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitiaan

Sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah yang ditandai dengan adanya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, selanjutnya Undang-undang ini diganti dan disempurnakan dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, hal tersebut membawa konsekuensi logis bagi pemerintah daerah yaitu perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintah, hubungan keuangan serta membawa perubahan penting dalam pengelolaan pemerintah daerah, penyelenggaraan otonomi daerah disamping merupakan amanat konstitusi juga merupakan kebutuhan objektif dalam menjalankan pemerintahan saat ini, penyelenggaraan otonomi daerah harus mampu mewujudkan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien yang mampu memberdayakan segenap potensi yang dimiliki daerah dan masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemajuan daerah. (Darise:2008)

Selanjutnya pada tanggal 15 Oktober 2004 dengan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden Republik Indonesia. Memutuskan: bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu

direvisi dan terbitlah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sedangkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah direvisi menjadi Undang-Undang No. 33 Tahun 2004. (UU. RI, No.32 dan 33:2004).

Beberapa kendala yang dihadapi dalam implementasi otonomi daerah adalah adanya kesenjangan fiskal antar daerah dengan adanya perbedaan kesiapan daerah dalam memasuki era otonomi daerah. Untuk mengatasi persoalan tersebut, pemerintah pusat memberikan bantuan (transfer) kepada pemerintah daerah, salah satunya pemberian Dana Alokasi Umum (DAU). (Laras & Adi,2008).

Sebagaimana diatur dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 ayat (6), bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan pendapatan daerah. Dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan sebagai sumber pendanaan, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri yaitu PAD. Dana perimbangan tersebut terdiri dari: Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil. (Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005)

Pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap sebagai bentuk pelayanan publik. 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 2007).

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 infrastruktur jelas berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja (*Media Indonesia, 2008*).

Peningkatan pelayanan publik ini diharapkan mampu menarik kesempatan investasi suatu daerah. Salah satu cara untuk mendukung peningkatan investasi suatu daerah adalah dengan lebih meningkatkan belanja modal. Oleh karena itu, tuntutan merubah struktur belanja menjadi kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001).

Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002).

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah (Haryanto,dkk 2007).

Pendapatan asli daerah merupakan salah satu wujud dari desentralisasi fiskal untuk memberikan sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya (Kurniawan, 2010).

Kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dilakukan dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan

infrastruktur sektor industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah (pajak merupakan salah satu komponen terbesar PAD selain retribusi yang sangat terkait dengan kegiatan sektor industri). Tingginya aktivitas investasi ini akan mendorong pertumbuhan ekonomi, dan pada gilirannya memberikan pemasukan yang signifikan bagi pemerintah daerah setempat (Saragih, 2003).

Pemerintah Daerah baik Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi daerah. Peran strategis pajak dan retribusi daerah memang telah memberikan kontribusi signifikan dalam sumber penerimaan PAD Akan tetapi, perannya belum cukup kuat dalam menyokong APBD secara keseluruhan. (Ahmad, 2006).

Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemeratan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. (UU Nomor 33 Tahun 2004)

Dana alokasi umum merupakan jenis transfer dana antar tingkat pemerintahan yang tidak terikat dengan program pengeluaran tertentu. Adapun tujuan dari transfer ini adalah untuk menutup kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) dan pemerataan kemampuan fiskal antara daerah antar daerah sehingga dana alokasi umum tiap daerah tidak akan sama besarnya. (Munir, 2003)

Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar-pemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh daerah dengan adanya transfer dana ini bagi Pemda merupakan sumber

pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri. (Sidik 2002).

Yustikasari (2007) menyatakan bahwa terdapat hubungan antara DAU dengan belanja modal. Jumlah belanja daerah dipengaruhi oleh dana alokasi umum yang diterima dari pemerintah pusat. Dengan menemukan bahwa besarnya belanja modal sangat ditentukan oleh faktor dana alokasi umum.(Adi : 2007)

Alasan penelitian dilaksanakan di Pemerintah Kota Provinsi Jawa Barat dapat dilihat bahwa anggaran belanja dengan realisasi belanja tidak selalu mencapai 100%, artinya anggaran belanja yang diajukan oleh pemerintah Kota Provinsi Jawa Barat tidak semuanya direalisasikan oleh pemerintah pusat. Padahal dalam Standar Akuntansi Pemerintah telaah kritis PP No. 24 Tahun 2005 menyebutkan bahwa laporan realisasi anggaran menyediakan informasi yang berguna dalam memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima untuk mendanai kegiatan pemerintah pusat

dan daerah dalam periode mendatang dengan cara menyajikan laporan secara komparatif. Laporan realisasi anggaran dapat menyediakan informasi kepada para pengguna laporan tentang indikasi perolehan dan penggunaan sumber daya ekonomi, yaitu telah dilaksanakan sesuai dengan anggarannya (APBN/APBD).

Berikut ini adalah data mengenai perkembangan Anggaran Pendapatan Asli Daerah dan Realisasi Belanja Modal Kota Provinsi Jawa Barat dari tahun anggaran 2010 sampai dengan tahun anggaran 2011 yang dapat di lihat pada tabel berikut :

Tabel 1.1
Realisasi Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal

Kota	Pendapatan Asli		Belanja Modal	
	2011	2012	2011	2012
Kota Bogor	230,449,645	211,013,607 ↓	132,952,958	259,422,527 ↑
Kota Bandung	833,254,175	755,459,217 ↓	612,081,890	1.036,657,108 ↑
Kota Cirebon	120,130,531	140,537,930 ↑	140,011,150	92,391,553 ↓
Kota Bekasi	568,344,299	557,902,282 ↓	323,903,766	682,922,676 ↑
Kota Depok	282,747,545	351,311,358 ↑	295,461,326	548,327,039 ↑
Kota Cimahi	116,677,730	110,095,908 ↓	102,870,919	152,023,261 ↑
Kota Tasikmalaya	110,369,866	112,400,065 ↑	104,450,591	63,437,962 ↓
Kota Sukabumi	115,473,387	117,584,284 ↑	56,290,978	70,287,266 ↑
Kota Banjar	45,952,392	41,829,799 ↓	151,418,341	83,916,888 ↑

Sumber : Badan Pusat Statistik 2012

Berdasarkan Tabel 1.1 diatas pada tahun 2010 dan 2011 terdapat beberapa fenomena yang terjadi di Kota yang ada di Jawa Barat diantaranya terjadi fenomena yang mana terjadi peningkatan pendapatan asli daerah namun tidak di ikuti oleh belanja modal yang mana mengalami penurunan hal ini terjadi pada Kota Cirebon dan Kota Tasikmalaya. Sedangkan terdapat juga fenomena penurunan pendapatan asli daerah tetapi belanja modal malah mengalami peningkatan yang cukup besar hal ini dapat dilihat pada Kota Bogor, Kota Bandung, Kota Bekasi, Kota Cimahi dan Kota Banjar. Hal ini dapat dilihat bahwa terdapat permasalahan pada setiap daerah yang mana adanya kesenjangan fiscal antar daerah dengan adanya perbedaan kesiapan daerah dalam memasuki era otonomi daerah.

Alokasi Belanja 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 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.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Optimalisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah hendaknya didukung upaya Pemerintah Daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik (Mardiasmo, 2002).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) setiap daerah berbeda-beda. Daerah yang memiliki kemajuan dibidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Karena itu terjadi ketimpangan Pendapatan Asli Daerah. Disatu sisi ada daerah yang sangat kaya karena memiliki PAD yang tinggi dan disisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah. Menurut Halim (2009) permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalian sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari PAD masih belum memberikan konstribusi signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah. Hal tersebut dapat mengakibatkan kebocoran-kebocoran yang sangat berarti bagi daerah. Peranan Pendapatan Asli Daerah dalam membiayai kebutuhan pengeluaran daerah sangat kecil dan bervariasi antar daerah, yaitu kurang dari 10% hingga 50%. Sebagian besar wilayah Provinsi dapat membiayai kebutuhan

pengeluaran kurang dari 10%. Distribusi pajak antar daerah sangat timpang karena basis pajak antar daerah sangat bervariasi. Peranan pajak dan retribusi daerah dalam pembiayaan yang sangat rendah dan bervariasi terjadi hal ini terjadi karena adanya perbedaan yang sangat besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis (berdampak pada biaya relative mahal) dan kemampuan masyarakat, sehingga dapat mengakibatkan biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi.

Dimana PP No. 24 Tahun 2005 menyebutkan bahwa laporan realisasi anggaran dapat menyediakan informasi kepada para pengguna laporan tentang indikasi perolehan dan penggunaan sumber daya ekonomi, yaitu telah dilaksanakan sesuai dengan anggarannya (APBN/APBD).

Tabel 1.2
Realisasi Dana Alokasi Umum dan Belanja Modal

Kota	Dana Alokasi Umum		Belanja Modal	
	2011	2012	2011	2012
Kota Bogor	472,888,334	603,531,550 ↑	132,952,958	259,422,527
Kota Bandung	1,005,642,188	1,323,681,042 ↑	612,081,890	1.036,657,108
Kota Cirebon	456,586,505	552,088,263 ↑	140,011,150	92,391,553 ↓
Kota Bekasi	736,741,305	935,205,053 ↑	323,903,766	682,922,676
Kota Depok	533,766,495	674,052,719 ↑	295,461,326	548,327,039
Kota Cimahi	354,745,460	440,860,307 ↑	102,870,919	152,023,261
Kota Tasikmalaya	476,087,274	582,124,220 ↑	104,450,591	63,437,962 ↓
Kota Sukabumi	330,723,383	401,102,986 ↑	56,290,978	70,287,266
Kota Banjar	235,862,566	281,851,254 ↑	151,418,341	83,916,888 ↓

Sumber : Badan Pusat Statistik 2012

Berdasarkan Tabel 1.2 realisasi tahun 2010 dan 2011 di atas, di Jawa Barat terdapat fenomena yang mana terjadi peningkatan dana alokasi umum tetapi tidak diikuti oleh belanja modal yang malah mengalami penurunan diantaranya terjadi di Kota Cirebon, Kota Tasikmalaya dan Kota Banjar yang mengalami penurunan belanja modal. Dana alokasi umum ini merupakan jenis transfer dana antar

tingkat pemerintahan yang tidak terikat dengan program pengeluaran tertentu. Adapun tujuan transfer ini untuk mengurangi kesenjangan fiscal antar pemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan public minimum diseluruh daerah. Peningkatan dana alokasi umum ini disebabkan karena kapasitas fiskal di daerah tersebut rendah (Badan Pusat Statistik,2012). Kapasitas fiskal adalah sejumlah pendapatan yang dapat dihasilkan oleh suatu Negara/Daerah. (Robert Simanjuntak, 2002).

Berlakunya Undang-undang No. 25 Tahun 1999 (revisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004) tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintahan daerah. UU ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda (Pemerintah Daerah), Pempus (Pemerintah Pusat) akan mentransferkan dana perimbangan kepada Pemda. Dana Perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum (Kesit Bambang Prakosa, 2004)

Hal tersebut sejalan dengan Saragih (2006) yang menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan, Stine (2007) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik, Kedua pendapat tersebut menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk kepentingan berbagai kepentingan publik.

Dengan dukungan otonomi dan desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat, menjadi sebuah keharusan untuk pemerintah daerah dalam mealokasikan anggaran dengan lebih baik. “Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi

semakin kuat, khususnya pada pemda yang mengalami kapasitas fiskal rendah" (Halim, 2006). 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.

Dari uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini dengan judul **"Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Modal Pada Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat".**

1.2 Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka identifikasi masalah penelitian adalah sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah mengalami peningkatan namun tidak diikuti oleh belanja modal yang mengalami penurunan terjadi pada Kota Cirebon dan Kota Tasikmalaya. Adapun penurunan pendapatan asli daerah tetapi tidak diikuti oleh belanja modal malah mengalami peningkatan hal ini terjadi pada Kota Bogor, Kota Bandung, Kota Bekasi, Kota Cimahi dan Kota Banjar.
2. Dana alokasi umum mengalami peningkatan tetapi tidak diikuti oleh belanja modal hal ini terjadi pada Kota Cirebon, Kota Tasikmalaya dan Kota Banjar.

1.2.2 Rumusan Masalah

Beberapa masalah yang akan dirumuskan dalam penelitian tentang peranan optimalisasi pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap belanja modal antara lain:

1. Seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kota Provinsi Jawa Barat.
2. Seberapa besar pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kota Provinsi Jawa Barat.
3. Seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kota Provinsi Jawa Barat secara simultan.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud penelitian ini adalah untuk memperoleh data Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Modal di Pemerintah Kota Provinsi Jawa Barat.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Modal adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal di Pemerintah Kota Provinsi Jawa Barat.

2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal di Pemerintah Kota Provinsi Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kota Provinsi Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Praktis

Dapat dijadikan masukan untuk membantu pemerintah daerah terutama untuk melihat peranan pendapatan asli daerah terhadap belanja modal untuk meningkatkan pelayanan masyarakat.

Diharapkan dapat memberikan informasi tentang peranan PAD dan DAU terhadap belanja modal dalam menentukan asset daerah, sehingga dapat dijadikan acuan untuk pengadaan asset daerah sebagai investasi, dalam rangka membiayai pelaksanaan otonomi daerah yang pada akhirnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

1.4.2 Kegunaan Akademis

1. Bagi pengembangan Ilmu Akuntansi

   Diharapkan dapat memberikan informasi serta dapat dijadikan referensi mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal.

2. Bagi Peneliti

   Memberikan informasi dan kontribusi yang berguna untuk pengembangan penelitian sektor publik terutama dalam hal Pengaruh

Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal.

3. Bagi Peneliti Lain

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan, umumnya mengenai dunia sektor publik, khususnya mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal Pemerintah Kota Bandung serta sebagai bahan referensi untuk penelitian dalam bidang yang sama.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat, dan pengambilan data dilakukan di Badan Pusat Statistik Jawa Barat, yang beralamat di jalan PHH Mustofa No. 43 Bandung 40124, Telp. /Fax: (022)7272595, 7201696/7213572, E-mail: bps3200@bps.go.id

1.5.2 Waktu Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis membuat rencana jadwal penelitian yang secara rinci waktu penelitian dapat dilihat pada Tabel 1.3 dibawah ini:

Tabel 1.3
Jadwal Penelitian

Tahap	Prosedur	Bulan					
		Maret 2014	April 2014	Mei 2014	Juni 2014	Juli 2014	Agustus 2014
I	Penemuan Masalah:						
	1. Observasi						
	2. Kajian Pustaka/Literatur						
	3. Pengajuan Tema						
II	Pengurusan Surat Menyurat:						
	1. Administrasi Surat Menyurat dari Prodi						
	2. Pengajuan Surat Izin ke Pemda Provinsi Jabar						
	3. Persetujuan Surat Balasan Penelitian						
III	Bimbingan UP:						
	1. Bab I						
	2. Bab II						
	3. Bab III						
IV	Uji Coba Pengukuran:						
	1. Pengambilan LRA						
	2.Uji Validitas						
	3.Uji Realibilitas						
V	Analisis Data:						
	1. Pengujian Secara Parsial dan Simultan						
	2. Penulisan Draft						