

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi daerah untuk mengatur dan mengelola keuangan daerahnya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan pelaksanaan otonomi daerah, setiap daerah dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi serta melakukan pembangunan yang optimal, hal ini dikarenakan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur penerimaan dan pengeluaran daerah sesuai dengan kepentingan atau prioritas dari daerah tersebut. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah diharapkan melakukan kebijakan-kebijakan yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Dalam mewujudkan pelayanan publik kepada masyarakat, setiap pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam APBD untuk membiayai program kegiatan dalam tahun anggaran tertentu (Abdullah & Halim, 2006). Dalam hal ini APBD berperan sebagai alat politik dan kebijakan publik dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang optimal serta upaya dalam mendorong pembangunan ekonomi suatu daerah, seperti menyediakan dan membangun infrastruktur publik melalui alokasi belanja modal pada APBD. Namun adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam

proses penyusunan anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan masalah di masyarakat (Khemani dan Keefer dalam Abdullah dan Halim, 2006).

Pengalokasian belanja modal ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui peningkatan aset tetap pemerintah daerah antara lain peralatan, bangunan, infrastruktur dan aset tetap lainnya (Darwanto & Yulia, 2007). Dari tahun ke tahun aset tetap pemerintah daerah selalu bertambah nilainya, hal ini dikarenakan setiap tahun pemerintah daerah mengalokasikan belanja modal untuk mengganti aset lama maupun pembelian aset baru (Rustiyaningsih, 2012).

Dengan adanya peningkatan aset tetap pemerintah daerah semestinya diikuti dengan meningkatnya belanja pemeliharaan terhadap aset tetap meskipun peningkatan keduanya tidaklah proporsional (Rustiyaningsih, 2012). Namun realisasi anggaran belanja modal setiap tahunnya pada pemerintah kabupaten/kota sering tidak diikuti dengan penambahan belanja pemeliharaan atau meskipun belanja pemeliharaan meningkat tidak menjamin aset tetap daerah tersebut terpelihara dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya gedung-gedung milik pemerintah daerah yang tidak terawat, hal ini dikarenakan dana yang tersedia hanya diperuntukan untuk pembangunan tanpa adanya dana yang cukup untuk melakukan perawatan atau adanya penyelewengan belanja pemeliharaan yang tidak digunakan semestinya. (Sinaga & Rimbun, 2012).

Dalam memenuhi ketersediaan pengalokasian dana untuk belanja modal dan belanja pemeliharaan, pemerintah daerah perlu menggali sumber-sumber penemrimaan daerah yang potensial secara maksimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk diantaranya pendapatan asli daerah (Ebit, Darwarnis & Jalaluddin, 2012). Dengan demikian pemerintah daerah harus mengenali potensi dan sumber daya yang dimilikinya khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintah dan pembangunan di daerahnya.

Nilai aset tetap juga menjadi sangat penting dalam menentukan pengalokasian belanja pemeliharaan aset tetap pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan biasanya aset tetap merupakan aset yang paling besar dalam suatu entitas sehingga pengungkapan dan penyajian informasi tentang aset tetap dan yang berhugungan dengannya perlu diperhatikan, termasuk proporsi sumber daya yang dialokasikan untuk memelihara aset tetap tersebut (Sinaga & Rimbun, 2012).

Adapun beberapa fakta yang terkait dengan belanja pemeliharaan pada pemerintah daerah antara lain:

Pantai wisata tanjung baru di Desa Pasirjaya, Kecamatan Cilamaya Wetan, Karawang kondisinya tidak terawat dan rusak. Pada saat alm. Ahmad Dadang menjadi bupati, pantai ini menjadi pusat wisata dan tidak sedikit anggaran penyediaan infrastruktur untuk tempat wisata ini termasuk penyediaan air bersih. Menurut H. Deden Darmansah anggota komisi A DPRD Jawa Barat hal ini dikarenakan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka

Menengah Daerah) kabupaten Karawang 3 tahun tidak sesuai dengan RPJP sehingga pembangunan yang dulu dikembangkan sekarang tak terawat dan hancur tidak berbekas. Saat ini pantai tersebut tidak diperhatikan padahal disini ada aset pemerintah daerah seluas lima hektar yang dibiarkan terlantar. Apabila pantai ini dikelola dengan baik maka perekonomian masyarakat setempat akan terbantu sehingga masyarakat bisa sejahtera khususnya warga Desa Pasirjaya. Setiap bulannya pantai wisata ini menyumbang PAD sebesar dua juta rupiah dari tiket masuk pengunjung. Berdasarkan pemantauan Pos Kota, lokasi wisata pantai di Kabupaten Karawang yang saat ini kondisinya tidak terawat yaitu lokasi Wisata Pantai Pisangan di Kecamatan Cibuaya dan lokasi wisata Tanjungpakis di Kecamatan Pakisjaya. Jalan menuju kedua lokasi wisata ini, rusak parah diantaranya kena abrasi. (www.poskotanews.com, 2014).

Kondisi bangunan Balai Rakyat di Kota Depok memprihatinkan. Bangunan tersebut kurang mendapat perawatan dan perhatian dari Bagian Perlengkapan Pemkot Depok. Padahal Balai Rakyat merupakan sarana yang dapat digunakan oleh warga sebagai tempat pertemuan dan berbagai aktivitas warga. Dari hasil pemantauan terlihat banyak tumbuh rerumputan liar di sekitar halaman balai rakyat yang terletak di Jalan Bangau Raya, Kelurahan Depok Jaya dan pintu pagarnya pun tampak sudah berkarat dan sulit untuk dibuka tutup. Hal yang sama juga terlihat di Gedung Balai Rakyat di Jalan Jawa Depok Utara dan balai rakyat di Jalan Merdeka yang berdekatan dengan kantor Kecamatan Sukmajaya. Kondisi di luar gedung tidak terawat, banyak sampah plastik berserakan, banyaknya rumput liar yang tumbuh di halaman balai

rakyat, beberapa jendela bolong karena kacanya pecah, plafon gedung banyak yang bolong, serta dindingnya dipenuhi dengan coretan-coretan yang tangan yang tidak bertanggung jawab. Menanggapi hal ini anggota komisi C DPRD Kota Depok mengatakan bahwa setiap tahunnya selalu ada anggaran dari pemerintah daerah untuk perawatan gedung tersebut, jadi tidak ada alasan bahwa balai rakyat itu tidak ada biaya untuk perawatan. Menurut dia setiap bulannya ketiga balai rakyat tersebut bisa menghasilkan pendapatan dari hasil sewa lapangan badminton. Jika kondisi balai rakyat kurang terawat maka pendapatan dan anggaran yang diberikan untuk pemeliharaan bagi pemerintah kota Depok perlu dipertanyakan. (www.pikiranrakyat.com, 2008).

Kepala Balai Pengelolaan Jalan wilayah III Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Barat Engkos Kostaman ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus korupsi pemeliharaan jalan dan jembatan senilai Rp 24 miliar. Penyidik Kejati Jabar telah berhasil mendapatkan dua alat bukti sehingga status pejabat teras di Bina Marga Provinsi Jabar tersebut ditingkatkan dari saksi menjadi tersangka koruptor. Menurut Suparman (Kepala Seksi Penerangan dan Hukum Kejati Jabar) kasus tersebut terjadi pada tahun anggaran 2013. Pada tahun tersebut Dinas Bina Marga Provinsi Jabar Balai Pengelolaan jalan wilayah III terdapat anggaran pemeliharaan jalan dan jembatan sekitar Rp 24 miliar. Berdasarkan hasil penyelidikan jaksa penyidik Kejati Jabar menemukan adanya dugaan penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan pemeliharaan jalan dan jembatan tersebut. Kemudian tim jaksa yang dipimpin oleh Asisten Pembinaan Kejati Jabar Tatang Sutarna melakukan penyelidikan hingga akhirnya ditemukan

kerugian negara sekitar kuang lebih Rp 4,5 miliar. Dari penelusuran tim, modus yang dilakukan oleh pelaku dengan cara membuat laporan pertanggung jawaban penggunaan anggaran dan pengerjaan proyek seolah-olah benar namun setelah ditelusuri ternyata fiktif. Kasus ini akan terus dikembangkan oleh tim penyidik Kejati Jabar karena tidak menutup kemungkinan tersangkanya tidak hanya satu. (www.pikiranrakyat.com, 2014).

Pada tahun 2013 kota Cirebon mengalami kenaikan pendapatan asli daerah dan belanja modal, namun hal ini tidak diimbangi dengan pemeliharaan fasilitas umum untuk masyarakat seperti penerangan jalan umum di kota Cirebon. Seperti yang diberitakan pada sindonews.com mengatakan bahwa kepala Dinas Perhubungan Informasi Komunikasi (Dishubinkom) Kota Cirebon, M Taufan Bharata tidak menampik dari sekitar 3400 unit Penerangan Jalan Umum (PJU) diwilayah kota Cirebon belum semua menyala hal ini dikarenakan anggaran untuk PJU masih kurang. Saat ini, dana perawatan PJU di Kota Cirebon, dari APBD Kota Cirebon hanya Rp269 juta/tahun. Padahal, biaya perawatan PJU minimal Rp200ribu/tahun. Biaya tersebut masih kurang, jika dikalikan dengan jumlah PJU, minimalnya butuh dana Rp600 juta/tahun. (www.sindonews.com, 2013).

Setiap pemeliharaan terkait dengan anggaran untuk pemeliharaan. Belanja pemeliharaan ternyata salah satu objek belanja yang paling sering difiktifkan pertanggungjawabannya. Jika dicermati dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) atau dalam perhitungan APBD, biasanya anggaran belanja pemeliharaan terealisasi 100% (habis tak tersisa). Fenomena ghost

expenditures merupakan hal biasa. Artinya, alokasi untuk pemeliharaan selalu dianggarkan secara incremental meskipun banyak aset yang sudah tidak berfungsi atau hilang. Hal ini terjadi karena tidak adanya transparansi dalam penghapusan dan pemindahtanganan aset-aset pemerintah. Seperti pada kasus di Kota Binjai yang melakukan peningkatan belanja pemeliharaan rumah dinas pemimpin dan anggota DPRD ternyata fiktif. Hal ini menunjukkan bahwa belanja pemeliharaan tidak didasarkan pada nilai aset tetap yang sebenarnya.

Dari beberapa fakta diatas menggambarkan bahwa pembangunan pada daerah tidak diimbangi dengan pemeliharaan yang baik. Hal ini dilihat dari masih kurangnya pemerintah daerah dalam melakukan pemeliharaan atas aset tetap milik daerah yang apabila dikelola dengan baik dapat meningkatkan pendapatan daerah itu sendiri. Selain itu belanja pemeliharaan juga tidak luput dari praktik korupsi yang merugikan keuangan daerah.

Berdasarkan uraian diatas maka peneliti melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal, Nilai Aset Tetap Terhadap Belanja Pemeliharaan”**.

B. Identifikasi Masalah

Dari uraian latar belakang masalah tersebut maka dapat diidentifikasi masalah yang timbul antara lain:

1. Penyediaan infrastruktur publik yang tidak di imbangi dengan anggaran pemeliharaan.

2. Terdapatnya aset tetap daerah yang tidak terawat atau terbengkalai akibat RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) yang tidak sesuai dengan RPJP.
3. Kondisi beberapa bangunan pemerintah daerah sangat memprihatinkan sedangkan setiap tahunnya selalu dialokasikan anggaran untuk pemeliharaan.
4. Adanya penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan pemeliharaan dengan modus membuat laporan pertanggung jawaban anggaran dan pengerjaan proyek fiktif.
5. Adanya kenaikan pendapatan asli daerah dan belanja modal yang tidak diimbangi dengan anggaran pemeliharaan fasilitas umum untuk masyarakat, hal ini ditunjukkan dengan adanya beberapa unit Penerangan Jalan Umum yang tidak berfungsi dengan semestinya.
6. Terdapat Anggaran pemeliharaan untuk aset-aset yang sudah tidak berfungsi atau hilang. Hal ini terjadi karena tidak adanya transparansi dalam penghapusan dan pemindahtanganan aset-aset pemerintah dan belanja pemeliharaan tidak didasarkan pada nilai aset tetap yang sebenarnya.

C. Pembatasan Masalah

Dari uraian masalah diatas, adapun pembatasan masalah dalam dalam penelitian ini mengenai bagaimana pemerintah daerah dalam merawat dan memelihara aset tetap yang dimiliki oleh daerah untuk menunjang kinerja

pemerintah daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun pada kenyataannya masih banyak aset tetap dan fasilitas publik yang keadaannya kurang terawat bahkan terbangkalai serta adanya kasus korupsi pada anggaran untuk belanja pemeliharaan.

Oleh karena itu peneliti membatasi masalah hanya pada pendapatan asli daerah, belanja modal, nilai aset tetap dan belanja pemeliharaan pada pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat tahun 2009-2013.

D. Perumusan Masalah

Dari pembatasan masalah yang diuraikan diatas, dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja pemeliharaan?
2. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap belanja pemeliharaan?
3. Apakah nilai aset tetap berpengaruh terhadap belanja pemeliharaan?

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini antara lain:

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Bagi penulis penelitian ini mencoba memberikan bukti mengenai pengaruh pendapatan asli daerah, belanja modal, dan nilai aset tetap terhadap belanja pemeliharaan.

- b. Bagi fakultas dan peneliti selanjutnya penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu dan pengetahuan tentang akuntansi pemerintahan dan menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi pemerintah dan praktisi penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dalam penyusunan anggaran khususnya dalam mengalokasikan belanja pemeliharaan untuk merawat seluruh aset tetap yang dimiliki oleh pemerintah daerah.