

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia menuju masa reformasi dalam perubahan pengelolaan keuangan dari asas sentralisasi menuju desentralisasi setelah keruntuhan orde baru. Hal ini ditandai dengan Kebijakan terkait yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah efektif diberlakukan per Januari tahun 2001 (UU ini dalam perkembangannya diperbarui dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi suatu babak baru hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mendorong adanya desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desentralisasi ini menunjukkan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sendiri secara otonom. (David, 2013)

Ketentuan ini tentu saja berdampak besar bagi pemerintah daerah diseluruh Indonesia, sebab masing-masing daerah diberi kesempatan untuk memajukan dan mengembangkan sendiri daerahnya tanpa campur tangan dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah dengan bebas mengelola potensi daerahnya yang dapat menghasilkan suatu pendapatan bagi daerahnya yang akan berguna

sebagai tolak ukur pembangunan daerahnya. Pendapatan ini disebut dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Menurut penjelasan UU No. 32 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan asli daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, bagi hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Perbandingan jumlah PAD maupun dana transfer dari pemerintah pusat bisa menjadi tolak ukur kemandirian suatu daerah.

Pembangunan otonomi daerah pada dasarnya merupakan sinyal bagus bagi pembangunan daerah. Otoritas yang diberikan pemerintah pusat kepada masing-masing daerah seharusnya memberi kewenangan bagi pemerintah daerah agar dapat meningkatkan PAD. Salah satu penunjang PAD adalah bagaimana cara pemerintah daerah meningkatkan kualitas layanan publik yang dapat dinikmati sebagian besar masyarakat. Dengan adanya peningkatan sarana dan prasarana umum yang dapat dinikmati masyarakat, masyarakat akan dengan sukarela membayar retribusi, sebab masyarakat lebih mudah membayar retribusi daripada pajak. Masyarakat tidak akan membayar apabila kualitas dan kuantitas layanan publik buruk.

Salah satu contoh mengenai pencapaian otonomi daerah adalah pada Provinsi Kalimantan Timur. Pendapatan Daerah Meningkat dan Raih Penghargaan sebagai Provinsi Terbaik tahun 2014. Disebutkan oleh Pelaksana Tugas (Plt) Bupati

Kaltim, Ardiansyah Sulaiman, gambaran pencapaian tentang pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat dari capaian kinerja pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2014. Yaitu pendapatan daerah yang ditargetkan sekitar Rp 3,19 triliun telah terealisasi Rp 3,31 triliun atau 103,67%. Persentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan target Rp 94,16 miliar dan realisasi Rp 218,06 miliar atau sebesar 231,57%.¹

Namun hal lain terjadi di Jakarta. Jakarta mengapresiasi pemprov yang menurunkan target pendapatan asli daerah (PAD) pada tahun anggaran 2015. Ini dinilai lebih baik dibandingkan target PAD pada 2014 lalu yang terlalu tinggi namun tidak ada hasil. Wakil Ketua DPRD DKI Jakarta Triwicaksana mengatakan, ambisi target pendapatan dan belanja pada tahun anggaran 2014 di era kepemimpinan Jokowi-Ahok tidak dapat tercapai. Untuk pendapatan, sejumlah kenaikan objek pajak seperti pajak reklame, Pajak Bumi Bangunan (PBB) dan sebagainya tidak terkontrol dengan baik. Begitu juga dengan retribusi sistem *Elektronik Road Pricing* (ERP) yang ditargetkan Rp2 triliun. Padahal, sistem tersebut belum berjalan. Beliau apresiasi penurunan target PAD tahun ini yang ada hanya sebesar Rp 46 triliun.²

Hal ini mengindikasikan belum semua daerah mampu menerima pendapatan daerahnya secara optimal. Beberapa factor mempengaruhi pendapatan asli tersebut, seperti penerimaan yang didapat dari pajak dan retribusi daerah belum maksimal. Dengan kata lain, permasalahan yang dihadapi oleh daerah pada

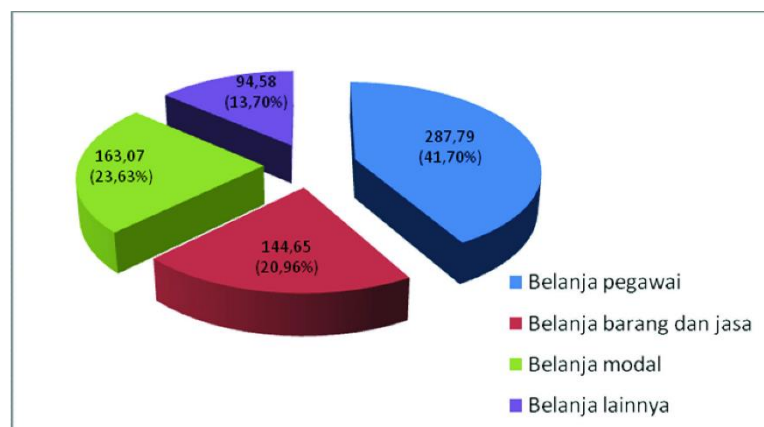
¹ Sumber: www.kaltim.tribunnews.com, diakses pada 23 april 2015

² www.metro.sindonews.com, diakses pada 23 april 2015

umumnya dalam kaitan penggalian sumber-sumber pajak daerah dan retribusi daerah, adalah belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan (Sidik, 2002). Selain itu masih banyaknya potensi daerah yang belum dikembangkan secara baik oleh pemprov membuat pendapatan daerah tidak optimal secara merata di semua provinsi.

Pemerintah harus ada langkah untuk memperbaiki sistem desentralisasi fiskal terlebih untuk meningkatkan PAD. Di antaranya adalah merubah perilaku dan struktur belanja pemda agar kualitas belanjanya semakin membaik. Pertumbuhan belanja modal per tahun sebaiknya harus lebih cepat ketimbang belanja pegawai, khususnya di tingkat pemerintah kabupaten/kota. Semakin tinggi tingkat belanja 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).

Berikut gambar I.2 menunjukkan komposisi Realisasi Belanja Daerah Nasional Tahun Anggaran 2013 (dalam triliun rupiah dan persentase)



Gambar I.1 Komposisi Realisasi Belanja Daerah Nasional 2013

Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2013 (data diolah)

Melihat kondisi APBD saat ini, struktur belanja modal dan belanja pegawai di Pemerintah Daerah seluruh Indonesia, maka perlu dilakukan *reshuffle* terhadap dana belanja daerah dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah yang secara intrinsik meingkatkan pendapatan asli daerah, sehingga pemerintah pusat terus menghimbau pemerintah daerah (pemda) agar persentasi belanja modal terus ditingkatkan sebesar 30%. Sayangnya, masih banyak pemda yang merasa kesulitan untuk mencapai target tersebut. Menurut Menteri Dalam Negeri Gunawan Fauzi, APBD akan semakin baik bila belanja pegawai dapat diturunkan, baik itu dari dana perjalanan dinas maupun dalam belanja pegawai, dana dana itu bisa dialihkan untuk belanja modal.

Menurut data yang diformulasi oleh *Institute for Development of Economics and Finance* (Indef) bahwa pada 2013, rata-rata belanja pegawai untuk pemerintah Kabupaten/Kota sebesar 49%. Padahal rata-rata belanja modalnya hanya 25,3%. Hal ini mengindikasikan bahwa mayoritas dana transfer daerah atau dana perimbangan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada pemda digunakan untuk mensejahterakan Pegawai Negeri Sipil Kenyataan tersebut menguatirkan, karena dana transfer daerah yang jumlahnya terus meningkat tidak dapat mendorong pertumbuhan ekonomi secara signifikan karena habis untuk belanja pegawai. Dengan kata lain, peningkatan dana transfer ternyata belum mampu mengurangi ketimpangan yang ada.³

Belanja modal yang dilakukan pemerintah dapat meningkatkan

³ Sumber : <http://keuda.kemendagri.go.id/artikel/detail/41-belanja-modal-pemda-harus-capai->

30-persen (diakses 13 Maret 2015)

perekonomian dan membuka kesempatan investasi melalui pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan. Madjidi dalam Priyo (2006) mengatakan bahwa strategi alokasi anggaran pembangunan ini pada gilirannya mampu mendorong dan mempercepat pembangunan ekonomi nasional, sekaligus menjadi alat untuk mengurangi disparitas regional.

Dalam mengelola pembangunan daerah untuk dapat menghasilkan PAD, pemerintah tentu harus memiliki modal yang tidak sedikit. Berbagai potensi daerah di Indonesia seharusnya dapat menjadi peluang untuk menarik para investor baik dari dalam maupun luar negeri. Keberhasilan daerah untuk meningkatkan daya tariknya terhadap investasi salah satunya tergantung dari kemampuan daerah dalam merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan investasi dan dunia usaha serta peningkatan kualitas pelayanan terhadap masyarakat. Di tengah berbagai kendala yang terjadi di masing-masing daerah dan untuk meningkatkan kemampuannya sendiri, maka penanaman modal merupakan hal yang akan membawa prospek yang cerah bagi pembangunan ekonominya. Penanaman modal asing juga diharapkan dapat mengatasi kekurangan modal, keterbelakangan teknologi, dan sekaligus meningkatkan kesempatan kerja.

Menurut Waluyo (2008) investasi juga memegang peranan penting dalam teori pembangunan, sehingga sering disebut sebagai *engine of growth*. Investasi yang bersifat penanaman modal langsung akan berdampak pada penyerapan tenaga kerja, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan output nasional. Investasi tersebut berasal dari sektor pemerintah maupun sektor swasta. Investasi

pemerintah dilakukan dan dibiayai melalui APBN/APBD, sedangkan investasi swasta dilakukan melalui Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA)

Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) mencatat selama triwulan I/2015 Banten meraup Rp801,7 miliar penanaman modal dalam negeri (PMDN) dari 49 proyek. Adapun penanaman modal asing (PMA) senilai US\$490,5 juta dari 304 proyek. Angka tersebut menunjukkan adanya penyusutan investasi asing sebesar 17% secara *year-on-year* setara US\$100,5 juta. Kendati demikian PMDN tercatat lebih baik alias meningkat hingga 115% sama dengan Rp429,4 miliar.⁴

Namun penanaman modal dan investasi khususnya penanaman modal asing menemui hambatan. Kesulitan investasi disebabkan karena birokrasi yang rumit. Perusahaan minyak terbesar Prancis, Total, mendukung komplain raksasa minyak Amerika Serikat, Chevron seputar aturan yang diterapkan Indonesia bagi investor asing. Aturan itu telah menghambat operasi usaha mereka. Hal ini terkait dengan aturan Bank Indonesia yang mewajibkan eksportir untuk menyalurkan devisa ekspor ke bank lokal, termasuk perusahaan minyak dan gas (migas). Seperti diberitakan, pada tahun 2011 Bank Indonesia telah merilis aturan yang mendorong para eksportir untuk menyalurkan pendapatan melalui bank lokal. Namun, bagi perusahaan migas asing, masalah ini menjadi sangat sensitif dalam beberapa bulan terakhir seiring melemahnya nilai tukar rupiah.⁵

⁴ <http://www.tempo.co/read/news/2015/05/18/090667242/Kegagalan-atau-Keberhasilan-Belum-Bisa-Jadi-Patokan>

⁵ <http://www.goriau.com/berita/ekonomi/setelah-chevron-total-ikut-keluhkan-iklim-investasi-indonesia.html>

Seperti yang telah disebutkan diatas, regulasi baru membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintahan daerah. Desentralisasi fiskal di satu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan keuangan daerah, tetapi di sisi lain memunculkan persoalan baru dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda. Untuk mengatasi persoalan ketimpangan ini, pemerintah memberikan transfer dana, salah satu komponen dana ini yang paling memberikan kontribusi terbesar adalah Dana Alokasi Umum (DAU) (Walidi, 2009). Pemberian transfer dana ini diharapkan dapat mengurangi disparitas fiskal serta agar daerah mempunyai tingkat kesiapan fiskal yang relatif sama dalam mengimplementasikan otonomi daerah. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi dana alokasi umum terhadap daerah masih yang tertinggi dibandingkan penerimaan daerah lain termasuk pendapatan asli daerah (PAD) (Adi, 2006).

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Indonesia terbagi atas provinsi atau daerah-daerah kabupaten dan kota yang masing-masing memiliki karakteristik dan potensi yang berbeda-beda, sehingga berpengaruh pada berapa besarnya pendapatan ataupun pengeluaran yang terjadi pada daerah tersebut. Sebagai contoh pulau Jawa merupakan pulau di Indonesia yang memiliki potensi pendapatan asli daerah yang tinggi, sehingga diharapkan seluruh pemerintah kabupaten dan kota di pulau Jawa telah mandiri dalam memenuhi kebutuhannya.

Pemberian transfer dana ini diharapkan dapat mengurangi disparitas fiskal serta agar daerah mempunyai tingkat kesiapan fiskal yang relative sama dalam

mengimplementasikan otonomi daerah. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi dana alokasi umum terhadap daerah masih yang tertinggi dibandingkan penerimaan daerah lain termasuk pendapatan asli daerah (Adi, 2006). Namun, seperti apa yang telah dijelaskan di atas, ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer pemerintah masih tinggi. Pada praktiknya, transfer dari Pempus merupakan sumber dana utama Pemda untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemda “dilaporkan” di Perhitungan APBD (Abdullah dan Halim, 2003). Pendistribusian dana perimbangan tersebut belum memberkan dampak yang besar dari pendatan daerah. Seperti dijelaskan diatas dana yang didapat dari pemerintah lebih banyak dialokasikan kepada pembiayaan operasional pemerintah provinsi dan bukan untuk pembiayaan infrastruktur daerah yang akan menghasilkan pendapatan dari daerah tersebut.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan jalan keluar dari permasalahan tersebut adalah pemerintah daerah harus mampu untuk mengidentifikasi perkembangan kinerjanya dari tahun ke tahun demi tercapainya pertumbuhan ekonomi yang ditandai dengan peningkatan pendapatan asli daerah. Pemerintah daerah harus mampu pengalokasian tata kelola keuangan daerah berupa belanja modal dan dana alokasi umum serta dalam menginvestasikan asset yang dimilikinya.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya yang dilakukan David *et all* (2007) yang menguji hubungan antara belanja modal, DAU, Pendapatan Perkapita dan Pendapatan Asli Daerah. Selain itu peneliti

menambah variabel DAU dari penelitian Verry *et all* (2013) dan variabel investasi dari penelitian Ifan Restu Bagus Pamungkas (2013). Pada penelitian ini dilakukan perubahan variabel serta pembaharuan dari sampel penelitian, yakni periode 2010-2013 di seluruh Provinsi Indonesia yang baru dipublikasikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Keuangan Penanaman Modal (BKPM), serta data penanaman modal dari BKPM pada akhir 2014 sehingga penelitian ini lebih *acceptable* dan *up to-date* dari penelitian sebelumnya.

Maka dengan latar belakang dan segala informasi yang telah dijelaskan diatas tersebut, penulis sangat tertarik untuk melakukan sebuah penelitian yang berjudul **“PENGARUH BELANJA MODAL, INVESTASI, DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH PROVINSI DI INDONESIA 2010-2013.”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini antara lain:

1. Masih belum maksimalnya kontribusi pajak dan retribusi dari masyarakat masing-masing daerah yang berakibat pada perbedaan pendapatan asli daerah tiap daerah
2. Realisasi belanja modal masih lebih rendah dari belanja daerah yang lain padahal dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah diperlukan pembangunan infrastruktur dari belanja tersebut
3. Pemerintah menginginkan investasi yang tinggi di tiap daerah untuk

meningkatkan PAD dari pajak dan retribusi, namun birokrasi yang berlaku mempersulit para investor.

4. Dana Alokasi yang diberikan pemerintah pusat lebih banyak digunakan untuk pembiayaan operasional dan belum bisa digunakan secara maksimal terhadap pembangunan infrastruktur daerah dalam rangka pertumbuhan ekonomi dan otonomi daerah.

C. Pembatasan Masalah

Keterbatasan yang dimiliki peneliti baik dalam penelitian ini hanya membatasi pada lingkup Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia yang berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun anggaran 2010-2013 yang telah di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pembatasan penelitian dalam upaya pemecahan masalah tersebut, maka peneliti membatasi masalah yang akan diteliti hanya pada Belanja Modal, Investasi, dan Dana Alokasi Umum terhadap Pendapatan Asli Daerah. Penelitian dilakukan untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah Provinsi di Indonesia.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, maka permasalahan penelitian yang dapat dirumuskan, yaitu:

1. Apakah terdapat pengaruh Belanja Modal terhadap Pendapatan Asli

Daerah (PAD)?

2. Apakah terdapat pengaruh Investasi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)?
3. Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)?

E. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis terhadap berbagai pihak yang memiliki hubungan dengan penelitian ini. Adapun kegunaan dari penelitian ini antara lain:

1. Kegunaan Teoritis

Bagi pengembangan literature di bidang akuntansi pemerintahan terutama terkait dengan teori-teori otonomi daerah, investasi, belanja modal, dana perimbangan serta pengaruhnya terhadap pendapatan asli daerah, serta sebagai referensi tambahan bagi penelitian yang berkaitan agar dapat mengembangkan penelitian ini menjadi lebih komprehensif dan *real*.

2. Kegunaan Praktis

Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan sehingga menjadi pertimbangan pemerintahan daerah dalam mengambil kebijakan-kebijakan yang diperlukan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Kebijakan tersebut seperti membuat peraturan daerah

yang lebih memihak kepada investor, mengurangi pajak yang berkaitan dengan investasi, dan memudahkan prosedur-prosedur yang harus dijalankan investor. Selain itu pemda diharapkan meningkatkan belanja modal sehingga masyarakat dapat melihat secara langsung pembangunan yang dilakukan daerahnya.

Selain itu, bagi pengguna informasi akuntansi sektor publik untuk dapat memahami nilai prediktif dari laporan keuangan pemerintah daerah secara tepat, menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna laporan dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial maupun politik, serta memperhatikan dan tanggap jika terdapat manipulasi-manipulasi yang dapat dilakukan oleh pihak-pihak tertentu.