

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sistem pemerintahan yang bersifat sentralisasi dirasa kurang adil bagi banyak pemerintah daerah yang tersebar di seluruh Indonesia terkait semakin pesatnya laju perkembangan perekonomian. Kewenangan penuh diambil alih oleh pemerintah pusat sehingga banyak menyebabkan masalah keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Aspirasi dan potensi pemerintah daerah tidak bisa terlihat karena pemerintah pusat akan menyamaratakan segala hal. Tuntutan rakyat akan perlunya dipertimbangkan keterbukaan yang lebih adil harus dilaksanakan sehingga terciptalah sistem yang disebut dengan otonomi daerah.

Pelaksanaan sistem tersebut juga tentunya menjunjung efisiensi dan efektivitas antar satu aspek pemerintahan dengan yang lainnya. Kebebasan dengan pemberian hak dan kewajiban akan kewenangan yang telah diberikan pusat diharapkan berjalan lancar dalam lingkaran persaingan global.

Menurut Mardiasmo (dalam Rahmawati, 2010) transformasi paradigma dalam hal ini terletak pada aspek akuntabilitas pemerintah daerah dalam rangka mengelola sumber-sumber ekonomi yang semula bersifat akuntabilitas vertikal (kepada pemerintah) menjadi akuntabilitas horizontal (kepada masyarakat di daerah).

Indonesia mulai menyesuaikan diri dengan adanya sistem peralihan dari sentralisasi menjadi desentralisasi yang disebut dengan Sistem Otonomi Daerah yang dengan resmi diberlakukan pada tahun 2001. Salah satu ketetapan MPR yaitu Tap MPR No. XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjadi landasan disusunnya kebijakan pelaksanaan otonomi daerah yang tercantum dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, dimana sedikit disinggung mengenai pentingnya memerhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Namun, seiring berjalannya waktu serta melalui banyak pertimbangan karena dirasa tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan serta tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, maka pada tanggal 15 Oktober 2004 terjadinya revisi sehingga berubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dengan lingkup bidang pengaturan yang sama.

Didukung oleh penerapan sistem *good governance* dalam pemerintahan, publik mengharapkan bahwa nantinya baik dari pemerintah pusat maupun daerah agar terciptanya transparansi dan akuntabilitas dalam hal laporan keuangan atau laporan anggaran dan realisasi APBD supaya bisa dipertanggungjawabkan.

Bertumpu pada Kep. Mendagri No. 29 Tahun 2002 tentang pedoman pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pelaksanaan tata usaha

keuangan daerah dan penyusunan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah, dinyatakan bahwa

“...dalam rangka terselenggaranya penyusunan laporan keuangan yang memenuhi asas tertib, transparansi, akuntabilitas, konsistensi, komparabilitas, akurat, dapat dipercaya dan mudah dimengerti, perlu disusun system dan prosedur penyusunan APBD, perubahan APBD, penatausahaan keuangan daerah dan perhitungan APBD yang terstandardisasi.”

Dari laporan APBD dapat dianalisis sumber dan penggunaan dana oleh pemerintah daerah selama satu tahun fiskal, sumber dana tersebut tercantum dalam APBD yang mencakup transfer dana perimbangan dan pemerintah pusat (Ginting dalam Annisa, 2011).

Sebenarnya, pelaksanaan otonomi daerah yang telah dicanangkan semenjak tahun 2001 ini, membuat dua reaksi dari banyak pemerintah daerah. Bagi daerah dengan SDA dan SDM yang potensial dan baik tentu akan sangat senang menerima masuknya sistem otonomi daerah untuk diterapkan dalam pelaksanaannya yang nantinya juga diharapkan peningkatan dalam PAD nya, bahkan mereka cenderung mengharapkan diberikan kewenangan lebih untuk bisa lebih leluasa mengatur jalannya segala sistem dibawah kekuasaan pemerintah daerahnya. Daerah yang tergolong baik juga tidak akan susah bertahan ditengah-tengah persaingan sistem otonomi karena kemampuan bawaan daerahnya yang memang bagus.

Lain halnya dengan daerah yang mempunyai SDA dan SDM yang kurang begitu baik dan tergolong agak terbelakang, sehingga ketika mereka terbiasa dituntun oleh pusat dan harus menjalani banyak kegiatan secara mandiri tanpa banyak campur tangan pusat, mereka bisa kewalahan dan bingung.

Kekhawatiran beberapa daerah tersebut bisa dipahami, karena pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi membawa konsekuensi bagi pemerintah daerah untuk lebih mandiri baik dari sistem pembiayaan maupun dalam menentukan arah pembangunan daerah sesuai dengan prioritas dan kepentingan masyarakat di daerah (Soleh *et al.* dalam Annisa2011).

Dinas Bina Marga dan Tata Air (Binamarta) Kota Bekasi mengeluhkan soal dana bantuan dari pusat yang terbilang minim. Keluhan berasal dari banyaknya jalan yang rusak yang membutuhkan dana pemeliharaan yang tidak sedikit. Namun, yang terjadi adalah kecilnya anggaran belanja pertahun yang pada akhirnya tidak bisa mengcover kebutuhan. Masa tenggang cairnya APBD juga merupakan salah satu hal penghambat. Persoalan yang paling anyar adalah mengenai jalan-jalan yang berlubang di banyak titik Kota Bekasi. Mengenaskan pada saat disadari bahwa kondisi banyak jalan yang berlubang ternyata sudah mengakar dari tahun ke tahun. Hal yang ditakuti adalah meningkatnya kecelakaan para pengendara kendaraan bermotor karena kecacatan jalan yang dilewatinya seperti bebatuan kerikil, lubang yang lebar atau bahkan lubang kecil tapi dalam. Menurut Momon Sulaeman, Kepala Dinas Binamarta Kota Bekasi, tidak adanya peningkatan untuk memperbaiki jalan-jalan tersebut dikarenakan keterbatasan anggaran pada belanja pemeliharaan jalan. Yang sangat diharapkan adalah Dana Alokasi Khusus untuk memperlancar pembangunan tersebut, perhatian dari Kementrian PU dan Kementrian Keuangan sangat diharapkan (Aji, 2012).

Aset tetap pemerintah yang berupa jalan, irigasi, gedung, bangunan, jembatan, atau kendaraan yang memiliki masa manfaat lebih dari 12 bulan

diperoleh dari belanja modal. Menurut Halim (dalam Abdullah *et al.* 2006), belanja modal merupakan belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah serta akan menimbulkan konsekuensi menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan.

Belanja pemeliharaan adalah belanja yang dialokasikan pada suatu objek agar tetap terjaga kondisi siap pakai sesuai dengan umur ekonomis. pengalokasian anggaran disesuaikan dengan usia pemakaian asset tetap tersebut.

Belanja pemeliharaan terjadi pada semua satuan kerja atau unit organisasi pemerintah daerah karena semua memiliki asset tetap. Belanja jenis ini tidak bergantung pada Tupoksi atau Tugas Pokok dan Fungsi tetapi melihat ketersediaan asset tetap yang dimiliki.

Belanja daerah berupa pemeliharaan yang rutin dilakukan ini seharusnya bisa menjadi cerminan melalui realisasi APBD bahwa adanya peningkatan kinerja yang terlihat dari habisnya anggaran belanja. Kemajuan perbaikan dan pemeliharaan asset bisa terlihat dari ketersediaan dana dan hasil yang telah dilakukan.

Kegiatan belanja tentu saja disesuaikan dengan adanya pendapatan daerah sebagaimana kita tahu dalam konsep *matching cost revenue* bahwa suatu pengeluaran didasarkan pada pendapatan suatu entitas. Pembiayaan belanja seharusnya bisa ditutup dengan pendapatan asli daerah yang dihasilkan dari pemerintah daerah masing-masing.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-

undangan¹. PAD merupakan semua penerimaan daerah yang bersumber dari ekonomi asli daerah. PAD setiap daerah satu dengan yang lainnya berbeda-beda tergantung kemajuan industri dan kekayaan alam yang dimilikinya.

Semakin tinggi suatu daerah bisa menghasilkan PAD, tentunya akan semakin terlihat kemandirian suatu daerah tersebut. PAD yang telah diolahnya bisa dipergunakan lebih sesuai dengan aspirasi, kebutuhan serta prioritas pembangunan daerah untuk menjadi semakin baik lagi.

Dalam penciptaan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber PAD (Ridwan, 2008). Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim dalam Ridwan 2008). PAD yang seharusnya digunakan untuk menutupi kekurangan belanja daerah ini justru seringkali hanya sedikit berkontribusi didalamnya. Penggunaan PAD antar daerah berbeda-beda dan relatif kurang dari 10% - 50% saja, padahal belanja daerah bisa lebih dari itu, terutama dalam hal belanja pegawai yang menyedot banyak anggaran. Pada akhirnya, yang terjadi seringkali pemanfaatan dari sumber lain, seperti yang berasal dari transfer dana pusat berupa dana perimbangan.

Menurut UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah, yaitu

“...bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi,

¹Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 18

dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antar tingkat pemerintahan.”

Pada tahun 2004 terjadi proses ratifikasi yang juga pada akhirnya mengharuskan adanya revisi UU No. 25 Tahun 1999 ini menjadi berubah ke UU No. 33 Tahun 2004 dengan masih mengangkat tema yang sama yaitu tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Salah satu perubahan signifikan yang ada didalamnya adalah kenaikan proporsi penerimaan dalam negeri yang harus diberikan kepada daerah dari sebesar 25% menjadi 26%. Salah satu bentuk perimbangan keuangan adalah transfer dana berupa dana perimbangan.

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi². Dana perimbangan ada tiga jenis yaitu Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Peneliti hanya mengangkat dua dari tiga dana perimbangan kedalam topik penelitian, yaitu DAU, dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi³, dan DAK, dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah

²Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 19

³Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 21

tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional⁴.

Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Maimunah, 2006).

Sesuai dengan apa yang akan dibahas, dalam hal belanja akan dikerucutkan berfokus pada alokasi belanja pemeliharaan. Peneliti ingin melihat kontribusi dana yang ada pada proses pelaksanaan belanja terkait dengan sifatnya yang rutin maka tentu tidak akan sedikit menghabiskan anggaran. Ketersediaan aset tetap bahkan sampai ke tingkat satuan kerja juga tidak dalam jumlah kecil.

Peneliti tertarik untuk meneliti lebih jauh mengenai topik penelitian seputar belanja pemeliharaan terkait dengan penelitian yang sebelumnya ada dan telah dipelajari, seperti :

1. Hubungan Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal di Jawa Barat (Solikin, 2007) yang menunjukkan adanya pengaruh positif PAD dan DAU baik secara parsial maupun simultan terhadap belanja modal. Ini berarti, semakin tinggi PAD yang dihasilkan atau DAU yang diterima maka semakin tinggi pula belanja modalnya.
2. Studi Atas Belanja Modal pada Anggaran Pemerintah dalam Hubungannya dengan Belanja Pemeliharaan dan Sumber Pendapatan (Abdullah *et al.*, 2006) yang menunjukkan bahwa tidak adanya

⁴Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 23

pengaruh PAD terhadap belanja modal, namun sumber pendapatan lain berupa dana perimbangan berasosiasi positif terhadap belanja modal. Hasil lainnya menunjukkan adanya asosiasi positif juga dari belanja modal terhadap belanja pemeliharaan, jadi, semakin tinggi belanja modal maka semakin tinggi pula belanja pemeliharaan kedepannya.

3. Hubungan Belanja Modal dengan Belanja Pemeliharaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota (Studi Kasus di Wilayah Sumatera Bagian Selatan) (Baihaqi *et al.*, 2009) yang menunjukkan bahwa adanya korelasi antara belanja modal_t dengan belanja pemeliharaan_t di wilayah baik kota maupun kabupaten, adanya korelasi antara belanja modal_t dengan belanja pemeliharaan_{t+1} di wilayah kota namun tidak di wilayah kabupaten.

Berdasarkan latar belakang tersebut peneliti mengambil judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Pemeliharaan (Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat periode 2010-2011)”**

1.2 Rumusan Masalah

Sentralisasi pada sistem pemerintahan kini telah digantikan dengan sistem desentralisasi, atau otonomi daerah. Saatnya pemerintah daerah berjalan mandiri tanpa banyak campur tangan pusat terlalu dalam.

Pemerintah daerah dengan berbagai ragam keadaan dari mulai struktur geografis hingga dalam hal perekonomian harus mampu menyejahterakan rakyatnya melalui berbagai macam program kerja pro publik, terutama dalam hal belanja yang bersifat fisik dimata publik, agar publik bisa melihat pertanggungjawaban dari pemerintah daerah setempatnya.

Terkait beberapa penelitian yang telah dilakukan untuk secara umum mengetahui belanja pemeliharaan, yang sebelumnya penelitian lebih dilihat dari sisi jumlah belanja modal, yang akan menimbulkan pertanyaan penelitian seperti, “Apakah semakin tinggi belanja modal juga akan membuat tinggi belanja pemeliharaan?”

Pada kesempatan lain, peneliti ingin melihat pengaruh pendapatan pemerintah baik yang berasal dari daerah asli ataupun dari transfer pusat terhadap belanja pemeliharaan, sehingga muncullah pertanyaan penelitian, yaitu :

1. Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Pemerintah pada provinsi Jawa Barat?
2. Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Pemeliharaan pada Provinsi Jawa Barat?
3. Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Pemeliharaan pada provinsi Jawa Barat?

1.3 Tujuan Penelitian

Peneliti ingin menjabarkan tujuan dari penelitian ini untuk memberikan bukti empiris mengenai :

1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemeliharaan pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat periode 2010-2011.
2. Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap alokasi Belanja Pemeliharaan pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat periode 2010-2011.
3. Pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap alokasi Belanja Pemeliharaan pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat periode 2010-2011.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini tentunya memberikan manfaat bagi beberapa pihak terkait dalam proses penyusunan. Manfaat yang diharapkan berupa :

a. Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi ilmu pengetahuan terkait yakni ilmu akuntansi pemerintahan, terutama agar bisa lebih memanfaatkan segala bentuk dana secara efektif dan efisien, sehingga publik tidak kecewa.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan memperluas wawasan berfikir peneliti sendiri mengenai hal-hal apa saja yang terjadi di pemerintahan khususnya pemerintah daerah terkait dengan urusan belanja daerah, baik secara luas ataupun lebih khusus, dan beberapa teori yang berkesinambungan dengan mata kuliah yang telah dipelajari

sebelumnya. Selanjutnya, peneliti bisa lebih memahami hubungan antara teori dan secara praktik yang ada terkait bidang akuntansi pemerintahan.

2. Bagi pemerintah daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah untuk lebih bisa memanfaatkan transfer dana yang diberikan dari pemerintah pusat bersamaan dengan pendapatan asli daerah yang diterima sendiri sebaik-baiknya agar efisien.

3. Bagi pembaca dan penelitian selanjutnya

Pembaca diharapkan bisa memetik manfaat yang terkandung didalam penelitian guna memberikan bahan pengetahuan mengenai PAD, DAU dan DAK terhadap alokasi Belanja Pemeliharaan, serta dapat menjadi referensi penelitian yang relevan di kemudian hari.