

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Terlepas dari masa orde baru akhir tahun 90-an, Indonesia menuju masa reformasi dengan perubahan pengelolaan keuangan dari sentralistik ke desentralistik. Pada tahun 2001, diberlakukan UU tentang otonomi daerah yang mengatur masalah pengelolaan keuangan daerah. Adapun definisi otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Ketentuan ini tentu saja berdampak besar bagi pemerintah daerah di seluruh 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 yang sering disebut Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Menurut penjelasan UU No.33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan 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. Semakin besar jumlah PAD dibandingkan jumlah dana transfer maka semakin mandiri daerah tersebut. Hal ini tentu saja membuat banyak pemerintah daerah berlomba-lomba untuk dapat menaikkan PAD mereka.

Dari hasil audit tahun 2011, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan hampir seluruh kabupaten/kota di Indonesia belum mandiri. Banyak daerah yang masih bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat, dan bila dihitung hanya sekitar dua persen keuangan kota/kabupaten yang mandiri.³ Kenyataan ini tentu saja berbanding terbalik dengan semangat otonomi daerah yang telah berlangsung selama 12 tahun namun terbukti belum ada perubahan yang berarti dalam pengelolaan keuangan daerah. Tabel 1.1 memaparkan perbandingan PAD dan dana perimbangan dari akumulasi daerah-daerah di Indonesia dengan rentang waktu enam tahun.

Tabel 1.1 Data PAD dan Dana Perimbangan seluruh Indonesia

No.	Tahun	PAD (dalam jutaan rupiah)	Dana Perimbangan (dalam jutaan rupiah)
.1	2006	38.384.881	193.007.942
2.	2007	52.194.515	209.575.808
3.	2008	64.745.871	276.101.249
4.	2009	67.456.650	281.285.153
5.	2010	81.236.047	305.933.903
6.	2011	109.212.833	344.049.513

Sumber : Situs DJPK, diolah

Pemerintah pusat memang tidak bisa melepaskan pemerintah daerah begitu saja dalam mengelola keuangan daerahnya. Dalam UU No. 33 Tahun 2004 pasal 3 dijelaskan bahwa dana perimbangan bertujuan mengurangi

³ Arif, 2012. 98% Keuangan Kota/Kabupaten Tak Mandiri. [Http://m.news.viva.co.id/news/read/368813-98--keuangan-kota--kabupaten-tak-mandiri](http://m.news.viva.co.id/news/read/368813-98--keuangan-kota--kabupaten-tak-mandiri)

kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, serta antar masing-masing pemerintah daerah. Namun apabila terdapat kekurangan dari dana perimbangan tersebut, maka pemerintah dapat mengambil dana dari sumber pendanaan sendiri yaitu PAD.

Pemberlakuan otonomi daerah pada dasarnya merupakan sinyal bagus bagi pembangunan daerah. Otoritas yang diberikan pemerintah pusat kepada masing-masing daerah seharusnya memberi angin segar pemerintah daerah agar lebih meningkatkan PAD. Salah satu penunjang PAD adalah bagaimana cara pemerintah daerah meningkatkan kualitas layanan publik yang dapat dinikmati sebagian besar masyarakat. Hal ini terkait dengan meningkatkan pengeluaran belanja modal seperti infrastruktur dan prasarana pembangunan jalan tol, mal, sarana hiburan dan lain-lain. Dalam situs Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan RI, dijelaskan bahwa belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset dalam waktu satu periode akuntansi. Aset-aset inilah yang kemudian digunakan untuk pemerataan kesejahteraan masyarakat.

Namun pada kenyataannya, penggunaan belanja modal belum dapat dioptimalkan bagi sebagian besar pemerintah daerah. Kementerian Keuangan (Kemenkeu) mengungkapkan sejumlah daerah di Indonesia memiliki porsi belanja pegawai mencapai 70-80 persen dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).⁴ Padahal belanja modal seharusnya lebih tinggi

⁴ Nidia, 2013. Kemenkeu: Belanja Pegawai Sejumlah Daerah Capai 80%. [Http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/keuangan/13/08/29/msa3mb-kemenkeu-belanja-pegawai-sejumlah-daerah-capai-80-persen](http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/keuangan/13/08/29/msa3mb-kemenkeu-belanja-pegawai-sejumlah-daerah-capai-80-persen)

sebagai upaya mendukung pembangunan daerah. Salah satu upaya adalah dengan adanya peningkatan sarana dan prasarana umum yang dapat dinikmati masyarakat. Dengan begitu masyarakat akan dengan rela membayar retribusi, sebab masyarakat lebih mudah membayar retribusi daripada pajak. Masyarakat tidak akan membayar apabila kualitas dan kuantitas layanan publik tidak mengalami peningkatan (Mardiasmo,2002).

Dalam mengelola pembangunan daerah untuk dapat menghasilkan PAD, pemerintah tentu harus memiliki modal yang tidak sedikit. Berbagai potensi daerah di Indonesia seharusnya 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 (Utami, 2011).

Adapun pengertian investasi atau penanaman modal menurut UU No. 25 Tahun 2007 dapat diartikan sebagai segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia.

Ketua Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo), Sofyan Wanandi, mengatakan pengusaha saat ini sulit melakukan perluasan usaha karena terganjal berbagai aturan di daerah, termasuk Undang-Undang Pertanahan. Dari hasil kajian Apindo, paling tidak ada sekitar 2.000 peraturan daerah (perda) yang menghambat investasi daerah, dan bila dihitung hanya 15 persen

kabupaten/kota yang berhasil menarik minat investasi pengusaha. Hal itu karena kebijakan penguasa daerah yang tidak memberatkan. Selain masalah kebijakan pemda, salah satu penghambat investasi adalah anggaran pembangunan infrastruktur daerah yang sangat minim, yakni 15-20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).⁵ Hal ini tentu saja berbanding terbalik dengan gencarnya upaya pemerintah daerah untuk menaikkan PAD, dimana investasi merupakan salah satu penunjang kenaikan PAD. Dengan adanya investasi, pemerintah daerah dapat dengan mudah memperoleh modal yang nantinya digunakan untuk membiayai infrastruktur pembangunan yang ada di daerahnya. Kesempatan kerja bagi masyarakat dan kepuasan masyarakat terhadap pemerintah akan semakin meningkat. Hal ini tentu saja akan membawa perubahan bagi daerahnya dengan PAD yang meningkat pula.

Peningkatan PAD identik dengan keberhasilan pembangunan suatu daerah, dimana hal ini dapat diamati melalui beberapa indikator makro. Indikator makro tersebut dapat dianalisis melalui Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) suatu daerah. Definisi PDRB menurut Badan Pusat Statistik adalah jumlah seluruh nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi di suatu wilayah dalam periode tertentu. Pertumbuhan ekonomi daerah berkaitan erat dengan peningkatan produksi barang dan jasa dimana hal ini dapat menggambarkan kemampuan daerah mengelola sumber

⁵ Alwan, 2011. Apindo: Dua Ribu Peraturan Hambat Investasi Di Daerah. [Http://www.tempo.co/read/news/2011/10/17/090361831/Apindo-Dua-Ribu-Peraturan-Hambat-Investasi-di-Daerah](http://www.tempo.co/read/news/2011/10/17/090361831/Apindo-Dua-Ribu-Peraturan-Hambat-Investasi-di-Daerah)

daya pembangunan yang dimilikinya. Santosa dan Rahayu (dalam Atmaja, 2011) mengatakan hubungan antara PAD dengan PDRB merupakan hubungan secara fungsional, karena PDRB merupakan fungsi dari PAD. Dengan meningkatnya PDRB maka akan menambah penerimaan pemerintah daerah untuk membiayai program-program pembangunan. Selanjutnya akan mendorong peningkatan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat yang diharapkan akan dapat meningkatkan produktivitasnya.

Setelah mengetahui beberapa faktor yang mempengaruhi PAD, seperti belanja modal, investasi, dan PDRB, maka penulis ingin melihat bukan hanya hubungan antar variabel independen dan dependen, tetapi juga akan melihat hubungan secara bersama-sama diantara variabel tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk melihat hubungan antara PAD terhadap belanja modal, investasi dan PDRB baik secara parsial maupun simultan.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Priyo Hari Adi (2006) yang menguji Hubungan antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pembangunan, dan Pendapatan Asli Daerah. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya karena terdapat penambahan variabel investasi dan penggantian sampel. Adapun periode tahun yang digunakan adalah 2010-2012 dengan sampel seluruh provinsi di Indonesia. Penelitian menggunakan sampel yang lebih banyak atas saran dari peneliti terdahulu agar dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai pengaruh beberapa faktor yang mempengaruhi penerimaan PAD semua daerah di Indonesia.

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Belanja Modal, Investasi, dan PDRB terhadap PAD Studi Kasus Seluruh Provinsi di Indonesia Periode 2010-2012”

1.2 Rumusan Masalah

Saat memasuki era desentralistik, pemerintah daerah berlomba-lomba mencari cara agar PAD mereka mengalami peningkatan, salah satunya mencanangkan program kerja pro publik dimana secara fisik pemerintah melakukan perubahan bagi daerahnya sehingga masyarakat dapat melihat pertanggungjawaban pemerintah dan mulai ikut serta dalam pembangunan daerahnya. Peningkatan belanja modal, investasi dan PDRB dari masyarakat maupun pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan PAD yang nantinya berujung pada kemakmuran masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti ingin melihat pengaruh belanja modal, investasi asing maupun dalam negeri, dan PDRB terhadap PAD, sehingga muncullah pertanyaan penelitian, yaitu :

1. Apakah terdapat pengaruh belanja modal terhadap PAD ?
2. Apakah terdapat pengaruh investasi terhadap PAD ?
3. Apakah terdapat pengaruh PDRB terhadap PAD ?
4. Apakah terdapat pengaruh belanja modal, investasi, dan PDRB terhadap PAD ?

1.3 Tujuan Penelitian

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

1. Pengaruh belanja modal terhadap PAD pada Provinsi di Indonesia periode 2010- 2012.
2. Pengaruh investasi terhadap PAD pada Provinsi di Indonesia periode 2010-2012.
3. Pengaruh PDRB terhadap PAD pada Provinsi di Indonesia periode 2010-2012.
4. Pengaruh belanja modal, investasi, PDRB terhadap PAD pada Provinsi di Indonesia periode 2010-2012.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Bagi pengembangan literatur dibidang akuntansi pemerintah terutama terkait dengan teori-teori otonomi daerah, investasi, belanja modal, PDRB, serta pengaruhnya terhadap PAD.

2. Manfaat Praktis

Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan sehingga menjadi bahan pertimbangan pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan-kebijakan yang diperlukan dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya.

Kebijakan tersebut seperti membuat peraturan daerah yang lebih memihak kepada investor, mengurangi pajak yang berkaitan dengan investasi, lalu memudahkan prosedur-prosedur yang harus dijalani investor agar dapat menanamkan modalnya di daerah. Selain itu pemda diharapkan dapat meningkatkan belanja modal dalam hal infrastruktur bangunan, jalan, dan lain-lain sehingga masyarakat dapat melihat secara langsung dampak yang dirasakan dari pembangunan daerahnya.