

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Dengan bergulirnya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, dan aturan pelaksanaannya, khususnya PP Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah maka terhitung tahun anggaran 2001, telah terjadi pembaharuan di dalam manajemen keuangan daerah. Dengan adanya otonomi ini, daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sesedikit mungkin campur tangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah (Bastari, 2004). Akan tetapi, UU Nomor 22 tahun 1999 ini sudah diganti dengan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan UU Nomor 25 tahun 1999 diganti dengan UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU 32/2004). Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, yang merupakan limpahan pemerintah pusat kepada daerah.

Meskipun demikian, urusan pemerintahan tertentu seperti politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional masih diatur pemerintah pusat.

Namun demikian, dengan kewenangan yang luas tersebut, tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah dapat menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sekehendaknya, tanpa arah dan tujuan yang jelas. Hak dan kewenangan yang luas yang diberikan kepada daerah, pada hakekatnya merupakan amanah yang harus dipertanggungjawabkan secara akuntabel dan transparan, baik kepada masyarakat di daerah maupun kepada pemerintah pusat yang telah membagikan dana perimbangan kepada seluruh daerah di Indonesia.

Pemberian otonomi daerah berarti pemberian kewenangan dan keleluasaan (*diskresi*) kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pemberian wewenang dan keleluasaan harus diikuti dengan pengawasan dan pengendalian yang kuat, serta pemeriksaan yang efektif. Pengawasan dilakukan oleh pihak luar eksekutif (dalam hal ini DPRD dan masyarakat); pengendalian, yang berupa pengendalian internal dan pengendalian manajemen, berada di bawah kendali eksekutif (pemerintah daerah) dan dilakukan untuk memastikan strategi dijalankan dengan baik sehingga tujuan tercapai; sedangkan pemeriksaan (*audit*) dilakukan oleh badan yang memiliki kompetensi dan independensi untuk mengukur apakah kinerja eksekutif sudah sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan (Mardiasmo, 2001).

Pembaharuan manajemen keuangan daerah di era otonomi daerah ini, ditandai dengan perubahan yang sangat mendasar, mulai dari sistem

pengganggarannya, perbendaharaan sampai kepada pertanggungjawaban laporan keuangannya. Sebelum bergulirnya otonomi daerah, pertanggungjawaban laporan keuangan daerah yang harus disiapkan oleh Pemerintah Daerah hanya berupa Laporan Perhitungan Anggaran dan Nota Perhitungan dan sistem yang digunakan untuk menghasilkan laporan tersebut adalah MAKUDA (Manual Administrasi Keuangan Daerah) yang diberlakukan sejak tahun 1981.

Pendelegasian kewenangan tersebut disertai dengan penyerahan dan pengalihan pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia (SDM) dalam kerangka Desentralisasi Fiskal. Secara utuh, desentralisasi fiskal mengandung pengertian bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, kepada daerah diberikan kewenangan untuk mendayagunakan sumber keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian, perlu ditegaskan bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya terfokus kepada dana bantuan dari pusat dalam bentuk dana perimbangan saja. Lebih penting dari itu adalah bagaimana kemampuan daerah untuk memanfaatkan dan mendayagunakan, serta mengelola potensi-potensi yang ada di daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan pembangunan daerah.

Pendanaan kewenangan yang diserahkan tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri dan mekanisme perimbangan keuangan Pusat-Daerah dan antar Daerah. Kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dilakukan dalam wadah Pendapatan Asli

Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sedangkan pelaksanaan perimbangan keuangan dilakukan melalui Dana Perimbangan yang terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus (Undang-Undang No. 33 tahun 2004).

Implikasi langsung pendelegasian kewenangan dan penyerahan dana tersebut adalah kebutuhan untuk mengatur hubungan keuangan antara Pusat-Daerah dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan oleh pemerintah daerah. Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur antara lain pengelolaan keuangan daerah dan pertanggungjawabannya. Pengaturan tersebut meliputi penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berbasis prestasi kerja dan laporan keuangan yang komprehensif sebagai bentuk pertanggungjawaban yang harus diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Penyusunan APBD berbasis prestasi kerja atau kinerja dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Dalam penyelenggaraannya, pemerintah daerah dituntut lebih responsif, transparan, dan akuntabel terhadap kepentingan masyarakat.

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan di berbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha

di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya serius (pemerintah) dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung (investasi). Konsekuensinya, pemerintah perlu untuk memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini. Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda.

Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar, pemerintah memberikan dana perimbangan dan salah satu komponen dana ini yang memberikan kontribusi terbesar adalah Dana Alokasi Umum. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD (Adi, 2005). Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat ini. Namun demikian, dalam jangka panjang, ketergantungan semacam ini harus menjadi semakin kecil. Berbagai investasi yang dilakukan pemerintah daerah diharapkan memberikan hasil positif yang tercermin dalam peningkatan PAD.

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Saragih

(2003) dalam Darwanto (2007) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Stine (1994) dalam Darwanto (2007) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

Pemerintah mengambil langkah efisiensi anggaran dengan memotong anggaran perjalanan birokrasi sampai 70%. Langkah ini tentu saja baik dan tidak salah sehingga birokrasi diajak untuk efisien. Pemotongan anggaran perjalanan birokrasi bisa banyak mempengaruhi efisiensi anggaran. Hal yang sama bisa dilakukan untuk parlemen yang juga mempunyai tradisi ke luar negeri secara kolektif tanpa melihat titik kepentingannya secara mendalam. Jika hal itu dilakukan secara bersama keduanya, maka efisiensi akan lebih meningkat lagi.

Masalah lain untuk melakukan efisiensi anggaran adalah subsidi yang jumlahnya sangat besar dan dari tahun ke tahun terus meningkat. Pada 2007 jumlah subsidi dan pembayaran utang hampir Rp300 triliun. Subsidi terbesar adalah subsidi listrik untuk PLN dan utang yang besarnya hampir Rp150 triliun. Hal ini menjadi masalah karena banyak uang dalam anggaran hilang begitu saja. Selama ini, Pemerintah Pusat membuat anggaran yang tidak efektif dan efisien sehingga pembangunan infrastruktur mengalami kemandekan. Pemerintah tampaknya baru menyadari kesalahan ini bahwa belanja barang dan modal untuk infrastruktur sangat penting. Sehingga 2007 dan 2008 pemerintah mengalokasikan anggaran yang lebih besar untuk belanja modal yaitu menjadi Rp127 triliun.

Jumlah ini belum signifikan karena setiap tahun Indonesia membutuhkan Rp1.000 triliun untuk pembangunan infrastruktur. Untuk mencapai target tersebut pemerintah memerlukan peran swasta dan BUMN. Belanja daerah pada 2007 diperkirakan Rp252 triliun. Sebenarnya, anggaran ini cukup banyak. Jika separuh anggaran itu dipakai untuk membangun infrastruktur maka pembangunan daerah bisa berlangsung secara baik. Investasi infrastruktur sebenarnya dilakukan oleh dua pihak yaitu pemerintah dan swasta. Tetapi peranan pemerintah dalam hal ini APBN tak bisa dipandang sebelah mata, bahkan bisa dikatakan sangat penting.

Namun ada beberapa kendala di APBN yang membuat investasi infrastruktur ini sangat kurang. Pemerintah kurang jeli atau tidak proporsional mengatur belanja pengeluaran pemerintah, terutama belanja daerah dan belanja pusat. Daerah masih sulit dikoordinasikan karena 400 daerah tingkat II dan 33 daerah tingkat I melakukan belanja seenaknya tanpa ada pertimbangan yang matang. Selama ini dua per tiga dana alokasi umum (DAU) habis untuk belanja rutin barang dan pegawai yang cenderung kurang produktif dan tidak menjadi infrastruktur yang konkret yang dapat menunjang pembangunan di daerah. Inilah yang menjadi permasalahan khusus yang harus diselesaikan oleh pemerintah daerah (<http://www.rakyatmerdeka.co.id>).

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dapat diajukan sebuah rumusan masalah, yaitu:

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?

2. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?
3. Apakah dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?
4. Apakah pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK) secara bersama-sama berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?

### **1.3. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari diadakannya penelitian ini adalah untuk mengkaji: Apakah pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

#### **1.3.4. Manfaat Penelitian**

Berkaitan dengan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka manfaat penelitian ini adalah :

##### **1.3.4.1. Bagi Mahasiswa**

- a) Memperdalam pemahaman kepada mahasiswa mengenai proses kinerja pemerintah daerah.
- b) Memberikan pengetahuan mahasiswa tentang pengelolaan keuangan daerah.



#### **1.3.4.2. Bagi Pemerintah Daerah**

- a) Membantu meningkatkan kinerja pemerintah daerah agar lebih responsif, transparan, dan akuntabel terhadap kepentingan masyarakat.
- b) Membantu memperbaiki kinerja pemerintah daerah agar bisa terus meningkatkan pelayanan di sektor publik.
- c) Pemerintah sebagai sektor publik terbesar diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menjunjung tinggi keinginan rakyat, melaksanakan pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial, menjalankan aspek-aspek fungsional dari pemerintahan secara efisien dan efektif sehingga bisa terwujud *good governance* yang sebenarnya.