

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia sudah semakin pesat, khususnya di Pemerintah Daerah Jakarta Timur, hal ini semakin terlihat sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal (Ulum, 2004:26), selanjutnya kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004. Kedua UU ini mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kebijakan ini menjadi tantangan dan peluang bagi Pemerintah Daerah karena akhirnya pemerintah daerah memiliki kewenangan lebih besar untuk mengelola sumber daya yang dimiliki untuk lebih efisien dan efektif.

Di satu pihak otonomi daerah yang ditandai dengan dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah, yang sekarang telah diperbarui dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah, memberikan harapan baru terhadap tumbuhnya kesadaran untuk membangun daerah secara lebih optimal, tidak lagi terkonsentrasi di pusat. Namun dipihak lain, otonomi daerah menghadirkan kekhawatiran munculnya “desentralisasi masalah” dan “desentralisasi kemiskinan”. Artinya pelimpahan masalah dan kemiskinan yang selama ini tidak mampu ditangani dan diselesaikan oleh pemerintah pusat. Kewajiban pemerintah pusat dalam negara kesatuan untuk menjamin sumber keuangan untuk membiayai otonomi tersebut. Untuk menjamin sumber keuangan bagi daerah otonom, pemerintah harus menjamin perimbangan keuangan pusat dengan daerah. Perimbangan ini dapat ditempuh melalui salah satu dari dua metode berikut : pertama, perimbangan keuangan yang ditempuh dengan cara penetapan persentase tertentu bagi daerah otonom dari jenis penerimaan pusat. Dan metode kedua, perimbangan keuangan yang ditempuh dengan cara pembagian kewenangan mencari sumber pendapatan antar pusat dan daerah otonom (Ulum 2004:51).

Pemerintah daerah dapat terselanggara karena adanya dukungan berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan. Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintah daerah. Keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan, dan kebijakan penganggaran yang meliputi pendapatan dan belanja daerah (Tangkilisan 2005:71). Sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan, serta penerimaan pembangunan.

Pesatnya pembangunan daerah yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yang membutuhkan alokasi dana dari pemerintah daerah mengakibatkan pembiayaan pada pos belanja yang terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan membutuhkan tersedianya dana yang besar pula untuk membiayai kegiatan tersebut. Belanja (pengeluaran) pemerintah daerah yang oleh pemerintah daerah dilaporkan dalam APBD merupakan kegiatan rutin pengeluaran kas daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan operasi dalam pemerintahan. Dengan belanja yang semakin meningkat maka dibutuhkan dana yang besar pula agar belanja untuk kebutuhan pemerintah daerah dapat terpenuhi. Dengan terpenuhinya kebutuhan belanja pemerintah, maka diharapkan pelayanan terhadap masyarakat menjadi lebih baik dan kesejahteraan masyarakat menjadi meningkat.

Pemberlakuan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal ini memberi banyak manfaat bagi pemerintah daerah, salah satunya adalah peraturan ini akan meningkatkan demokrasi daerah, pemerintah daerah juga tidak lagi mengartikan pemenuhan peraturan dari pemerintah pusat sebagai tujuan, namun lebih kepada peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat (Ulum, 2004:29).

Otonomi daerah juga berarti bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menentukan program pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah sendiri. Selain itu, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) cukup disahkan oleh DPRD, tidak harus disahkan oleh Presiden melalui Menteri dalam Negeri seperti sebelum pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, singkatnya dengan adanya otonomi daerah, daerah mempunyai hak kemandirian dalam pemerintahan maupun pembangunan. Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk memanfaatkan sumber-sumber keuangan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan,

dan lain-lain pendapatan asli daerah yang disahkan (Halim, 2007 : 96).

Menurut UU No. 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD) ini bertujuan untuk memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menggali pendanaan, dalam hal ini belanja daerah, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi, PAD adalah salah satu dari banyaknya Pendapatan daerah. Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah., namun yang terjadi adalah setiap daerah memiliki pendapatan, potensi dan beban keuangan yang berbeda-beda, maka untuk mengatasi ketimpangan ini ditetapkan transfer dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Tujuan dari transfer ini, khususnya transfer berupa Dana Alokasi Umum adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh negeri (Sidik, dkk, 2002).

Transfer dana ini ditentukan dengan melihat kebutuhan daerah dan kemampuan daerah tersebut dalam membiayai belanja daerah. Pemerintah sebagai pengguna dan pembuat anggaran akan sangat bergantung pada PAD dan DAU.

Pemerintah akan memanfaatkan PAD dan DAU dalam aktifitas belanja dan pendanaan mereka, PAD dan DAU juga dimanfaatkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan mereka terhadap publik. Peningkatan kualitas pelayanan dari pemerintah daerah ini berkaitan dengan kinerja keuangan mereka, salah satu alat ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja pemerintah dalam mengelola keuangannya adalah melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD, khususnya rasio efisiensi dari pemakaian belanja dan pendapatan.

Namun yang terjadi dalam praktiknya adalah pemerintah daerah lebih bergantung pada transfer yang berasal dari pemerintah pusat dalam belanja mereka, dilain sisi pemerintah pusat memberikan alokasi transfer (DAU) tidak terlalu memperhatikan kemampuan daerah dalam mengoptimalkan sumber pendanaannya, hal ini membuat pemerintah daerah akan menuntut transfer (DAU) yang lebih besar lagi, sehingga pemerintah daerah tidak lagi berusaha memaksimalkan pendapatan daerah yang berupa pajak dan lainnya, malahan yang terjadi kemudian adalah transfer (DAU) menjadi dominan dalam membiayai belanja daerah, fenomena inilah yang akhirnya disebut sebagai *flypaper effect*. Maimunah (2006) dalam penelitiannya menyatakan bahwa *flypaper effect* disebut sebagai suatu kondisi yang

terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak (lebih boros) dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diproksikan dengan DAU dari pada menggunakan kemampuan sendiri, diproksikan dengan PAD.

Fakta di atas memperlihatkan bahwa perilaku fiskal pemerintah daerah dalam merespon transfer dari pusat juga dengan adanya sumber pendapatan dari daerah sendiri menjadi determinan penting dalam menunjang efektivitas dan efisiensi kebijakan transfer (Hastuti, 2011). Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri (Turnbull, 1998).

Beberapa penelitian telah digunakan untuk menguji pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja daerah. Kurniawati (2010) melakukan penelitian pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja pemerintah daerah provinsi, kota, dan kabupaten di Indonesia dengan hasil bahwa secara terpisah PAD dan DAU berpengaruh positif secara signifikan terhadap belanja daerah. Namun secara terpisah pengaruh DAU terhadap belanja daerah lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap belanja daerah. Hal ini menunjukkan bahwa banyak daerah masih tergantung dengan dana yang dikucurkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah belum dapat sepenuhnya lepas dari pemerintah pusat dalam mengatur rumah tangga daerah.

Dalam penelitian yang dilakukan Mutiara Maemunah (2006) yang meneliti di Sumatera Utara, Kesit Bambang Prakosa yang meneliti di DIY dan Jawa Tengah, serta Widiyanto (2005) yang juga meneliti di DIY dan Jawa Tengah memperoleh hasil yaitu PAD kurang signifikan berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Hal tersebut berarti terjadi *flypaper effect*. Hal ini sesuai hipotesisnya yang menyatakan pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah yang diterima.

Penelitian lain dilakukan oleh Bambang Prakosa (2004), yang melakukan penelitian pada kabupaten/Kota di Jawa Tengah dan DIY. Hasilnya menunjukkan bahwa sandaran Pemda untuk menentukan jumlah Belanja Daerah suatu periode berbeda. Dalam tahun bersamaan, PAD lebih dominan daripada DAU, tetapi untuk satu tahun kedepan, DAU lebih dominan. Munculnya berbagai bentuk peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah mungkin merupakan indikasi untuk “mengimbangi” pendapatan yang bersumber dari Pempus (salah satunya DAU). (Prakosa, 2004)

Dari hasil penelitian sebelumnya ini, penulis ingin meneliti hal yang sama pada kabupaten kota di Provinsi Banten dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli**

Daerah (PAD) dan Dana Transfer terhadap Belanja Modal pada Provinsi Banten Tahun 2011-2015”

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Berapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal ?
2. Berapa besar pengaruh Dana Transfer terhadap Belanja Modal ?
3. Berapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Transfer terhadap Belanja Modal ?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini tujuan yang diharapkan oleh penulis yaitu untuk mengetahui :

1. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal.
2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Dana Transfer terhadap Belanja Modal.
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Transfer secara bersamaan terhadap Belanja Modal.

1.3.2. Manfaat Penelitian

1. Bagi Dunia Pendidikan, Penelitian ini berguna bagi dunia pendidikan khususnya Mahasiswa Akuntansi untuk memberi kontribusi teori sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.
2. Bagi Pemerintah Daerah, Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah untuk memanfaatkan dana transfer dari pemerintah pusat dan pendapatan asli daerah secara proporsional dan disajikan secara transparan sehingga dapat terwujud good governance.
3. Bagi masyarakat, Semoga hasil penelitian ini bermanfaat bagi pembaca dalam rangka pemenuhan informasi dan referensi atau bahan kajian dalam menambah khasanah ilmu pengetahuan khususnya tentang belanja daerah di pemerintah daerah.