

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sepertiga pengeluaran APBN dialihkan kepada pemerintah daerah melalui belanja transfer sebagai bentuk pelaksanaan desentralisasi fiskal. Pada APBN 2013, angka transfer ke daerah sebesar Rp 528,6 triliun atau 31,41% dari jumlah APBN sebesar Rp 1.683 triliun. Tahun berikutnya, angka pengeluaran transfer ke daerah mencapai Rp 592,6 triliun atau sekitar 32,16% dari total APBN 2014 sebesar Rp 1.842,5 triliun. Jumlah transfer ke daerah terus mengalami peningkatan dibandingkan tahun anggaran sebelumnya. Namun demikian, peningkatan alokasi transfer ke daerah tersebut belum maksimal menanggulangi kemiskinan, pemerataan infrastruktur, kesenjangan fiskal, dan pembangunan ekonomi regional yang kompetitif (Martowardojo, 2011). Data panjang jalan kabupaten/kota dengan kualitas rusak parah mencapai persentase 44,4% pada tahun 2010 (BPS, 2011). Indikasi ketimpangan pembangunan antar daerah tercermin pada perbedaan penguasaan PDRB antar daerah (Harefa, 2010). Sebagai gambaran angka PDB perkapita daerah Riau dan Kalimantan Timur yang merupakan wilayah penghasil migas memiliki rasio dua puluh kali lipat dibandingkan PDB Maluku atau Nusa Tenggara Timur (WorldBank, 2007).

Persoalan ketimpangan pembangunan antar daerah dan disparitas fiskal menjadi permasalahan desentralisasi fiskal saat ini. Tantangan terberat dalam membangun desentralisasi fiskal tidak sekedar memberikan dana kepada

pemerintah daerah, tetapi bagaimana menciptakan dampak positif terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik dan pertumbuhan ekonomi daerah (World Bank, 2007). Pemerintah terus berupaya memberi perhatian yang besar terhadap penerapan desentralisasi fiskal melalui instrumen transfer ke daerah. Pemerintah melakukan perubahan struktur atau transformasi besar-besaran di bidang pengelolaan keuangan negara termasuk kebijakan transfer ke daerah untuk mengurai disparitas fiskal dan kesenjangan antar daerah selama satu dasawarsa terakhir. Implikasinya adalah jumlah transfer ke daerah dalam APBN memperlihatkan peningkatan setiap tahunnya sebagaimana tabel berikut :

Tabel 1.1
Tren Porsi Transfer Ke Daerah Dalam APBN 2009-2013
(triliun rupiah)

Tahun	APBN		Persentase (%)
	Transfer Ke Daerah	Total Belanja	
2009	308,59	937,38	32,92
2010	344,73	1.042,12	33,08
2011	411,32	1.294,99	31,76
2012	478,78	1.548,31	30,93
2013	528,63	1.683,01	31,41
2014	573,70	1.770,56	32,40

Sumber : Ditjen Anggaran (2014)

Implementasi transformasi transfer ke daerah pada kenyataannya belum sepenuhnya mempercepat kemandirian daerah. Karakteristik daerah, kondisi geografis dan kondisi sumber daya menjadi faktor fundamental. Beberapa daerah memiliki rasio kemandirian fiskal tinggi sedangkan daerah lainnya masih bergantung pada pemerintah pusat. Besarnya ketergantungan pemerintah daerah

terhadap dana perimbangan dan dana penyesuaian mengindikasikan PAD belum memiliki peran dominan sebagai lokomotif pembangunan di daerah.

Kondisi pembangunan juga tidak jauh berbeda pada daerah yang memiliki karakteristik sumber daya alam. Pemerintah daerah dengan basis sumber daya alam belum memanfaatkan penerimaan dana bagi hasilnya untuk kegiatan pembangunan yang menysasar infrastruktur publik (Zaini, 2013). Banyak program yang dijalankan pemerintah daerah tersebut tetapi permasalahannya adalah output yang dihasilkan kurang efektif dan tepat sasaran. Bahkan realitas di lapangan tidak sesuai dengan kondisi yang diharapkan. Pendapatan sektor sumber daya alam tidak dapat diandalkan secara terus menerus karena sifatnya *unrenewable* sehingga pengelolaan sumber daya alam harus cermat dan efektif. Kalimantan Timur sebagai salah satu penghasil minyak dan gas bumi memiliki struktur perimbangan sebesar 61,47% dari total pendapatan APBD (BPS, 2012). Namun demikian, Kalimantan Timur yang memiliki jalan trans Kalimantan sepanjang 2.200 kilometer, hanya sekitar 40% terkategori baik dan layak dilintasi. Pendapatan daerah yang tinggi semestinya dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi regional melalui penyediaan infrastruktur yang lebih baik. Dana bagi hasil sebagai salah satu instrumen transfer ke daerah diharapkan mendorong kemandirian daerah.

Transfer ke daerah merupakan stimulus APBD guna mempercepat kemandirian pemerintah daerah (Naganathan, 1999). Kemandirian daerah dan pemerataan pembangunan menjadi sasaran otonomi daerah melalui penerapan desentralisasi fiskal. Bukti empiris menunjukkan transfer pemerintah pusat

memberikan dampak besar pada belanja daerah untuk penyediaan layanan publik (Milas, 2001). Ketidaktepatan pemanfaatan transfer ke daerah akan menambah tingginya SILPA daerah. Salah satu penyebab SILPA bersumber dari kelebihan penerimaan dana perimbangan serta penghematan belanja daerah (Kusnandar, 2012). Namun, keberadaan SILPA APBD yang disebabkan oleh tidak terealisasinya anggaran kegiatan menjadi permasalahan tersendiri. Kondisi ini akan berdampak pada percepatan program pembangunan. Ironisnya pemerintah daerah tersebut masih terus mengupayakan tambahan dana infrastruktur kepada pemerintah pusat.

Tingginya SILPA APBD sebagai *idle money* baik secara nominal maupun persentase tentu menjadi perhatian serius baik dari pemerintah pusat maupun daerah. Meskipun dana *idle* memberi keuntungan daerah melalui pendapatan bunga namun tidak menimbulkan dampak efek pengganda pada perekonomian daerah. Dana *idle* semestinya dimanfaatkan lebih optimal pada belanja investasi publik sehingga APBD menjadi lebih produktif. Laporan SILPA APBD tahun 2013 yang dirilis Kementerian Keuangan untuk seluruh provinsi dan kabupaten/kota mencapai Rp. 114,8 triliun. Angka ini lebih tinggi dibanding besaran SILPA tahun 2012 yang mencapai Rp. 10,5 triliun.

Permasalahan SILPA mengundang sorotan publik karena dana yang besar tersebut seharusnya dapat dimanfaatkan untuk pembangunan. Keseluruhan kabupaten dan kota di Provinsi Kalimantan Timur memiliki dana simpanan terbesar di bank umum yakni sebesar Rp. 25,1 triliun pada tahun 2013. Sedangkan pada sisi peningkatan, pemerintah daerah di Jawa Timur merupakan daerah

tertinggi dengan persentase kenaikan sebesar 192% dibanding tahun 2012 (Kemenkeu, 2012). Semestinya setiap pemerintah daerah mengelola APBD secara produktif untuk mendorong perkembangan daerah.

Pengelolaan APBD yang produktif ditempuh dengan mengurangi belanja konsumtif, meningkatkan PAD dan memperbesar alokasi belanja modal untuk mendorong percepatan pembangunan daerah. Instrumen belanja modal daerah menjadi media untuk mempercepat pembangunan daerah dan ketimpangan antar daerah melalui pembaguan layanan publik dan infrastruktur. Keterbatasan pendapatan menjadi pokok persoalan dalam mengalokasikan anggaran belanja modal daerah. Transfer ke daerah diharapkan memberi solusi terhadap keterbatasan anggaran di daerah. DAU, DAK, DBH sebagai dana perimbangan dan DID serta BOS sebagai dana penyesuain menjadi instrumen transfer ke daerah untuk menstimulasi kemandirian daerah salah satunya melalui peningkatan belanja modal daerah.

Pemerintah pusat harus memformulasi dana perimbangan secara tepat untuk menggiring APBD menjadi produktif. Gamkhar dan Oates (1996) menyatakan pemerintah daerah dapat merespon transfer dari pemerintah pusat secara berbeda baik simetris maupun asimetris. Penelitian tersebut menggunakan data agregat tahun 1953-1991 di Amerika Serikat. Tanggapan pemerintah daerah dalam memanfaatkan penerimaan dana transfer dari pemerintah pusat dapat menimbulkan dampak positif maupun negatif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah dan pembangunan infrastruktur.

Ketersediaan infrastruktur daerah melalui peningkatan alokasi belanja modal memberi iklim kondusif bagi pertumbuhan ekonomi regional. Belanja infrastruktur pemerintah yang produktif meningkatkan pertumbuhan ekonomi jangka panjang (Kappeler, 2012). Perbaikan infrastruktur mendorong investasi publik. Infrastruktur daerah yang memadai akan menunjang aktifitas masyarakat sehingga mempengaruhi tingkat produktivitas. Pengeluaran belanja modal APBD merupakan output yang dapat mempengaruhi pembangunan. Belanja pembangunan adalah upaya logis pemerintah daerah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi regional (Lin dan Liu, 2000). Salah satu indikator belanja yang baik adalah semakin besarnya porsi belanja modal sebagai bagian dari total belanja daerah. Komposisi belanja modal dalam APBD secara keseluruhan pemerintah daerah di Indonesia digambarkan sebagai berikut :

Tabel 1.2
Komposisi Belanja Daerah Secara Nasional
(miliar rupiah)

Jenis Belanja	Tahun Anggaran		
	2012	2013	2014
Belanja pegawai	260.870	287.790	326.736
Belanja barang dan jasa	120.231	144.627	182.522
Belanja modal	130.926	163.072	213.669
Belanja lainnya	84.850	94.457	94.744
Total belanja daerah	596.877	689.947	817.674
Rasio belanja modal	21,93%	23,64%	26,13%

Sumber : Kementerian Keuangan dan BPS

Belanja modal berperan mendorong pembangunan dalam berbagai bidang. Pengalokasian belanja modal daerah penting untuk menciptakan fasilitas dan layanan publik yang lebih baik. Keterbatasan pendanaan APBD menjadi

motivasi untuk menggali penerimaan dan mempertajam pengeluaran. Sumber pendapatan yang terbatas akan menimbulkan permasalahan dalam pengalokasian (Miharbi, 2012). Dengan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah memiliki keleluasaan dalam mengalokasikan belanja APBD sesuai kebutuhan daerah dan optimalisasi pendapatan daerah sehingga mengurangi disparitas antar daerah.

Sebagai konsekuensi logis tidak meratanya kemampuan keuangan dan ekonomi daerah, pemerintah menerapkan transfer ke daerah (Abdullah dan Halim, 2003). Transfer dana perimbangan ditujukan membiayai kegiatan operasional pemerintahan dan pembangunan sehingga pendapatan daerah akan dialokasikan pada belanja modal dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Transfer ke daerah dan dana bagi hasil penerimaan pajak diperlukan pemerintah daerah untuk mengatasi kesenjangan fiskal (Shah, 1994). Pemerintah terus mengupayakan implementasi transfer ke daerah secara tepat untuk mempercepat pemerataan dan pembangunan daerah melalui perbaikan mekanisme serta formulasi sebagai jawaban dinamika yang berkembang.

Penyempurnaan transfer ke daerah secara terus menerus diharapkan mampu mengurai tantangan desentralisasi fiskal. Pengujian dana desentralisasi fiskal terhadap variabel ekonomi selalu menarik berbagai kalangan sejalan dengan jawaban dinamika daerah. Penelitian sebelumnya fokus pada pengujian dana perimbangan sebagai kesatuan tanpa melibatkan *grants* lain yang diberikan pemerintah pusat. Sedangkan penggunaan dana penyesuaian seperti dana insentif daerah dan bantuan operasional sekolah belum pernah diteliti dalam kaitannya dengan belanja modal daerah. Sementara kedua jenis *grants* tersebut berperan

penting mendukung *fiscal federalism theory* sebagai upaya mewujudkan kemandirian daerah. Dibandingkan riset-riset sebelumnya, penelitian ini melibatkan dana penyesuaian dalam menguji pengaruh dana perimbangan terhadap belanja modal daerah sehingga bukti empiris yang diperoleh lebih sesuai dengan dinamika yang berkembang saat ini di Indonesia.

Penelitian mengenai dana desentralisasi fiskal di beberapa negara telah lama dilakukan jauh sebelum negara kita menerapkan otonomi daerah. Hasil kajian tersebut beragam sesuai dengan karakteristik daerah di negara tersebut. Penelitian Vaillancourt (2000), Bahl dan Wallace (2001), Andersson (2002), Zhang dan Zou (2001), Faguet (2004), McNab dan Martinez (2005), Sánchez dan Faguet (2006), De Mello (2010), Martinez (2011), Kappeler (2012), Lee (2013), Bahl dan Bird (2013), Liu dan Qiao (2014) membuktikan bahwa penerapan desentralisasi fiskal pada beberapa negara memperbaiki fasilitas pendidikan, mendorong investasi publik, dan meningkatkan belanja infrastruktur. Penelitian di Indonesia yang dilakukan oleh Mardiasmo (2002), Darwanto (2007), Masdjojo dan Sukartono (2009), Simanjuntak (2010), Setyowati (2012), Kusnandar (2012), Oktora (2013), Sumardjoko (2014) menyatakan bahwa transfer ke daerah berpengaruh terhadap belanja modal dan pertumbuhan ekonomi regional.

Sedangkan beberapa penelitian lain memberikan bukti empiris sebaliknya seperti yang dilakukan Davodi dan Zou (1995), West (1995), Philips dan Woller (1997), Ravallion (1998), Strumpf (1999) membuktikan desentralisasi fiskal pada beberapa negara berkembang menyebabkan ketidakseimbangan pada belanja publik dan tidak mendorong perekonomian daerah. Kajian yang dilakukan

Sumarmi (2009), Hardiyansyah (2013) mengungkapkan bahwa dana alokasi umum tidak berpengaruh terhadap belanja modal daerah. Beragam hasil penelitian tersebut memperlihatkan terjadinya dinamika transfer ke daerah.

Selain ragam hasil penelitian pada beberapa daerah, pengaruh transfer ke daerah juga menimbulkan perbedaan pendapat. Argumen pro desentralisasi menyatakan desentralisasi fiskal akan mendorong peningkatan efisiensi ekonomi, efisiensi biaya, akuntabilitas, dan mobilisasi sumber daya. Sebaliknya pendapat kontra desentralisasi mengemukakan pelaksanaan desentralisasi akan berdampak semakin tingginya ketidakmerataan atau *inequality*. Negara Indonesia memiliki keanekaragaman karakteristik dan persebaran daerah yang luas. Pertanyaan yang menarik adalah apakah transfer ke daerah yang terus meningkat setiap tahun dapat mendorong pembangunan regional melalui alokasi belanja modal daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Transfer dana perimbangan ditujukan untuk mengurangi ketimpangan fiskal. Penelitian ini menguji pengaruh transfer dana perimbangan dan dana penyesuaian terhadap belanja modal daerah sebagaimana rumusan berikut :

- a. Apakah transfer Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada APBD pemerintah daerah ?
- b. Apakah transfer Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada APBD pemerintah daerah?
- c. Apakah transfer Dana Insentif Daerah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada APBD pemerintah daerah?

- d. Apakah transfer Bantuan Operasional Sekolah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada APBD pemerintah daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini menguji pengaruh dana perimbangan dan dana penyesuaian terhadap anggaran belanja modal daerah. Tujuan penelitian adalah :

- a. Tujuan Umum

Alokasi dana perimbangan dalam APBN terus meningkat setiap tahun. Fakta ini mengharuskan pemerintah dengan mengevaluasi pencapaian tujuan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat menguji pengaruh dana desentralisasi fiskal terhadap alokasi belanja modal daerah yang sudah diimplementasikan selama lebih dari satu dasawarsa.

- b. Tujuan Khusus

- a. Menguji pengaruh variabel transfer dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil terhadap alokasi belanja modal pada APBD pemerintah daerah.
- b. Menguji pengaruh variabel transfer dana penyesuaian yaitu dana insentif daerah dan bantuan operasional sekolah terhadap alokasi belanja modal pada APBD pemerintah daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian yang menguji pengaruh dana perimbangan dan dana penyesuaian memiliki manfaat sebagai berikut :

a. Kontribusi Teori

Penelitian ini memberikan bukti empiris teori *fiscal federalism* yang menyatakan desentralisasi fiskal akan mendorong pemerintah daerah lebih memahami keinginan dan kebutuhan masyarakat lokal. Pengujian pengaruh kombinasi dana transfer pemerintah dalam mendorong peningkatan pembangunan daerah melalui instrumen belanja modal daerah dapat menambah bukti empiris baru atas *fiscal federalism theory*.

Hasil penelitian dapat memperluas kajian akuntansi pada sektor publik. Transfer ke daerah sebagai konsekuensi desentralisasi fiskal dapat mendorong terciptanya percepatan kemajuan dan perkembangan daerah. *Grants* yang diberikan pemerintah akan berdampak pada ekonomi dan menambah kemampuan keuangan daerah. Penambahan ini mempengaruhi peningkatan layanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

b. Kontribusi Praktis

Pengujian DAU, DAK, DBH sebagai komponen dana perimbangan dan DID serta BOS sebagai dana penyesuaian menjadi faktor penentu bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan alokasi belanja modal pemerintah daerah. Peningkatan kemampuan keuangan melalui belanja transfer menjadi stimulus daerah untuk mengembangkan potensi yang ada sesuai kebutuhan daerah dan masyarakatnya.

Pengujian dititikberatkan pada daerah yang menerima kontinuitas DID selama periode penelitian dan semua daerah penerima DID tanpa memperhatikan kontinuitas transfer DID. Hasil penelitian digunakan untuk mengetahui apakah

pemberian transfer DID secara berturut-turut memiliki perbedaan pengaruh terhadap peningkatan belanja modal daerah dibandingkan dengan keseluruhan daerah penerima DID tanpa memperhatikan kontinuitas penerimaan transfer dana tersebut. Hasil perbandingan pengujian dapat dijadikan perbaikan sistem pengelolaan transfer ke daerah di tingkat pusat maupun pemerintah daerah.

c. Kontribusi Kebijakan

Penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan kebijakan sistem transfer ke daerah yang dijalankan selama ini dalam kaitannya dengan pengelolaan belanja APBD melalui :

- a. Pemanfaatan oleh institusi yang berwenang yaitu pemerintah daerah, kementerian keuangan dan kementerian dalam negeri maupun pihak legislatif dalam melakukan evaluasi dan mengambil kebijakan distribusi pendapatan daerah.
- b. Pertimbangan atas kebijakan penyaluran dana perimbangan dan penyesuaian, baik formulasi yang lebih baik pada tingkat pemerintah pusat maupun pengalokasian APBD yang tepat pada tingkat pemerintah daerah.
- c. Informasi dan gambaran kepada instansi terkait mengenai kebijakan transfer dana perimbangan dan penyesuaian yang telah disalurkan kepada kabupaten/kota.
- d. Pertimbangan bagi pemerintah daerah agar lebih memperhatikan alokasi belanja modal daerah untuk pengembangan infrastruktur dan kemajuan daerah sehingga pelayanan publik menjadi semakin baik.