

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada era reformasi yang terjadi di negara kita memberikan banyak perubahan di berbagai aspek kehidupan. Salah satu dari perubahan tersebut adalah timbulnya otonomi daerah. UU No 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa: “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”. Dengan adanya otonomi daerah pengelolaan pemerintah daerah mengalami perubahan. Perubahan peraturan ini memberikan kewenangan pada pemerintah daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri dengan sedikit mungkin campur tangan dari pemerintah pusat.

UU tersebut juga memberikan landasan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya kedalam belanja-belanja dengan menganut asas kebutuhan dan kemampuan daerah.

Pengelolaan daerah ini dikelola sesuai dengan peraturan pemerintah daerahnya masing-masing. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan dapat membangun pelayanan publik yang ada di daerah. Sehingga kebutuhan masyarakat dapat terfasilitasi. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Saragih (2003: 1) yang menyatakan bahwa:

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah sehingga terciptanya suatu kemampuan yang handal dan profesional

dalam menjalankan pemerintahan serta memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Namun, fenomena yang terjadi saat ini, seiring dengan diterapkannya peraturan ini ketidaksiapan pemerintah kabupaten dan kota menjadi kendala dalam penerapan otonomi daerah, terutama dalam hal pengelolaan keuangannya, karena pengelolaan keuangan dapat menjadi salah satu tolok ukur kesiapan pemerintah kabupaten dan kota dalam menjalankan kebijakan ekonomi daerah.

Tribawono B. G. (2008):

Otonomi daerah membuka peluang tantangan dan kendala terutama kepada daerah kabupaten dan kota untuk lebih leluasa mengelola pembangunan di daerah masing-masing sesuai dengan aspirasi masyarakat. Salah satu peluang, tantangan dan kendala yang dihadapi daerah adalah masalah kesiapan sumber-sumber pembiayaan atau kemampuan daerah dalam melaksanakan urusan rumah tangga secara mandiri.

Dari pernyataan diatas, dapat terlihat kendala yang ditemui dengan adanya otonomi daerah ini adalah ketidaksiapan pemerintah daerah untuk mengelola keuangan urusan rumah tangga pemerintahan secara mandiri. Dalam PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah juga disebutkan bahwa “keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut”.

Hak dan kewajiban ini berupa pendapatan dan pengeluaran suatu daerah. Pengeluaran daerah tersebut terdiri dari belanja-belanja yang dilakukan dalam kurun waktu tertentu. Menurut UU No. 33 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, “belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai

pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan”.

Widjajanta. dkk. (2007: 30) mengemukakan bahwa “pengeluaran daerah terbagi atas tiga macam, yaitu: (1) belanja rutin atau operasi, (2) belanja modal, dan (3) belanja tak terduga”. Dari ketiga pengeluaran tersebut pengeluaran belanja modal merupakan belanja yang manfaatnya paling terasa oleh publik. Dengan adanya peningkatan alokasi belanja modal dalam bentuk aset tetap seperti penataan kota, gedung, serta pembangunan jalan dan irigasi dapat meningkatkan produktivitas perekonomian karena semakin tinggi belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian. Saragih (2003: 81) menyatakan bahwa “pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal yang produktif seperti melakukan aktivitas pembangunan”.

Sejalan dengan pendapat tersebut, Darwanto dan Yustikasari (2006) menyatakan bahwa “penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program pelayanan publik”. Pembentukan komposisi belanja pemerintah ini merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik. Investasi modal yang dikeluarkan ini akan menjadi anggaran belanja modal bagi pemerintah untuk memberikan pelayanan yang maksimal bagi masyarakat.

Namun, pada pelaksanaannya realisasi anggaran belanja modal masih lebih sedikit jika dibandingkan dengan belanja operasi yang secara kasar manfaatnya kurang dapat dirasakan oleh publik, misalnya pengeluaran yang dilakukan untuk

pemberian gaji dan tunjangan kepegawaian. Dalam cakupan nasionalpun permasalahan mengenai belanja modal cukup menjadi ulasan, seperti yang dikemukakan oleh Menteri Koordinator Perekonomian Hatta Radjasa dalam tempo (2011) menyebutkan bahwa "tingkat penyerapan belanja modal masih sangat minim. Hingga triwulan ketiga 2011, realisasi belanja modal belum mencapai 30 persen".

Begitupun yang terjadi pada kabupaten dan kota di Jawa Barat dari data yang telah diperoleh dan telah terlampirkan di lampiran1 terlihat bahwa belanja modal yang dikeluarkan untuk pengayaan fasilitas publik masih jauh dibandingkan dengan belanja operasi. Rata-rata belanja modal memiliki presentase sekitar 14,79% sedangkan belanja operasi mencapai 84,21%.

Sedangkan dari wawancara yang telah dilakukan penulis dengan beberapa daerah didapat hasil bahwa belanja modal yang dikeluarkan ditargetkan mencapai lebih dari 30% pertahun, hal ini memang tidak berlandaskan peraturan melainkan hasil rapat antara pemerintah pusat juga daerah. Namun dengan ditergetkannya belanja modal sebanyak 30% diharapkan kebutuhan pelayanan publik bagi masyarakat dapat terpenuhi dengan baik.

Selain itu wakil ketua komisi XI DPR RI Surahman Hidayat dalam tempo (2011) menyatakan bahwa "belanja operasi/rutin khususnya belanja pegawai yang menempati prioritas utama belanja pemerintah pusat, tidak boleh melebihi 60%."

Namun melihat keadaan yang terjadi saat ini dapat menimbulkan indikasi bahwa pemda lebih banyak mengalokasikan belanjanya untuk belanja operasi dibandingkan dengan pelayanan publik, sebab dari 100% belanja daerah rata-rata

hanya 14,79% yang digunakan untuk belanja modal dalam rangka pengadaan aset untuk meningkatkan pelayanan publik.

Sebetulnya pemerintah dapat diuntungkan dengan adanya otonomi daerah, karena pemerintah diperbolehkan mengelola keuangannya sendiri, baik pengelolaan pendapatan maupun pengeluaran daerah. Pengeluaran pemerintah dalam hal ini belanja modal sangat tergantung pada penerimaan yang diperoleh daerah. Menurut PP No 58 tahun 2005, menyatakan bahwa:

Belanja modal disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan. Setiap penyusunan alokasi belanja modal harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan pendapatan yang diterima.

Sehingga apabila Pemda ingin meningkatkan belanja modal untuk pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, maka Pemda harus menggali pendapatan yang sebesar-besarnya. Baik dari pendapatan daerah maupun bantuan dari pusat. Seperti yang diungkapkan oleh Situngkir dan Manurung (2009) bahwa, “besarnya belanja modal yang dialokasikan pemerintah daerah tentu sangat dipengaruhi oleh posisi keuangan pada daerah tersebut”. Dengan kata lain, apabila pendapatan daerah yang diperoleh tidak optimal, maka belanja modal pun akan diminimalisir dan disesuaikan dengan pendapatan tersebut.

Pengalokasian belanja modal sangat berkaitan dengan perencanaan keuangan jangka panjang. Belanja modal akan mengakibatkan pembiayaan-pembiayaan seperti pembiayaan untuk pemeliharaan aset tetap dan lain-lain yang harus sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah itu sendiri. Pembiayaan-pembiayaan tersebut dapat dipenuhi dengan adanya pendapatan yang diterima oleh pemerintah.

Kebijakan yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (UU ini merupakan penyempurnaan UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999). Diberlakukannya undang-undang ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah.

Dalam menciptakan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk di kembangkan menjadi sumber pendapatan daerah. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah pemerintah daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki.

Pendapatan yang diterima daerah bermacam-macam. Seperti yang tertulis didalam Pasal 21 PP No. 58 tahun 2005 disebutkan bahwa “pendapatan daerah terdiri dari: (1) pendapatan asli daerah, (2) dana perimbangan, (3) lain-lain pendapatan yang sah”. Dari seluruh penerimaan tersebut, pendapatan asli daerah memberikan kontribusi yang cukup besar dalam penerimaan daerah, selain itu dalam otonomi daerah ini juga kemandirian pemerintah sangat dituntut dalam pembiayaan pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat. Halim (2007: 96) menjelaskan bahwa:

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah yang kemudian dibagi menjadi empat jenis pendapatan, yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah.

PAD merupakan salah satu sumber pendapatan yang bisa dikembangkan secara maksimal oleh pemerintah daerah, karena semua unsur yang ada dalam pendapatan asli daerah bersumber dari potensi daerah itu sendiri. Pengembangan dan penggalian potensi PAD sebenarnya sudah merupakan suatu kebutuhan yang sangat mendesak, mengingat hal tersebut sangat mendukung terwujudnya pelaksanaan otonomi yang utuh, nyata dan bertanggungjawab di daerah kabupaten atau kota. Ini berarti jika peningkatan PAD akan membawa kearah kemajuan perekonomian daerah yang akan berdampak pada pembangunan di daerah.

Dari hasil PAD, maka suatu daerah memperoleh penerimaan yang dapat dialokasikan bagi pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat daerah itu sendiri salah satunya yaitu belanja modal. Dengan pendapatan yang tinggi, maka daerah tersebut dapat dikatakan mempunyai kapabilitas yang baik sehingga memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya dan memberikan kontribusi bagi pemerintah pusat.

Peningkatan PAD diharapkan mampu memberikan efek yang signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal oleh pemerintah. Peningkatan investasi modal (belanja modal) diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Abdullah dan Halim (2003) menyatakan bahwa PAD berpengaruh terhadap belanja daerah, selain itu Harianto dan Adi (2007) memaparkan juga bahwa DAU secara positif berhubungan dengan belanja modal yang berpengaruh positif terhadap PAD. Hal ini sejalan dengan penelitian-penelitian yang dilakukan

oleh Widiawaty (2009), Kurniawati (2010), dan Nurmalasari (2011), yang menyatakan bahwa PAD berpengaruh terhadap belanja modal.

Namun adapun penelitian yang menunjukkan bahwa PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Penelitian tersebut dilakukan oleh Putro (2010) yang menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal. Atas dasar ini penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian apakah benar PAD berpengaruh terhadap belanja modal.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya terletak pada variabel *independen* dan *dependen* yaitu PAD dan belanja modal, serta objek yang diteliti ialah laporan keuangan seluruh kabupaten dan kota se-Jawa Barat, dengan periode hanya satu tahun. Untuk itu dari pemaparan di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Modal Studi Kasus pada Kabupaten dan Kota se-Jawa Barat Tahun 2011”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka penulis merumuskan masalah yang berhubungan dengan penelitian yang akan dilakukan sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran PAD kabupaten dan kota se-Jawa Barat.
2. Bagaimana gambaran belanja modal kabupaten dan kota se-Jawa Barat.
3. Bagaimana pengaruh PAD terhadap belanja modal kabupaten dan kota se-Jawa Barat.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini, antara lain :

1. Untuk mengetahui gambaran PAD kabupaten dan kota se-Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui gambaran belanja modal kabupaten dan kota se-Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh PAD terhadap belanja modal kabupaten dan kota se-Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi penelitian selanjutnya, terutama untuk pengkajian topik-topik yang berkaitan dengan masalah-masalah yang dibahas khususnya mengenai permasalahan yang diambil, yakni teori dan pengaruh sumber pendapatan asli daerah dalam kaitannya dengan belanja modal suatu pemerintah daerah.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan masukan pada pihak kabupaten/kota se-Jawa Barat dalam pengelolaan anggaran pemerintah khususnya pendapatan asli daerah dan belanja modal. Juga kepada pihak-pihak lainnya hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pembandingan di kalangan akademis dalam penelitian selanjutnya.