

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Belanja modal sebagai bentuk perubahan yang cukup fundamental di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) telah mulai dilakukan pasca reformasi dengan didasarkan pada peraturan-peraturan mengenai otonomi daerah terutama UU No 22/1999, UU No 25/1999, PP No 105/2000, dan PP No 108/2000 (Halim, 2002:18). Sebelumnya di dalam APBD, pengalokasian untuk jenis belanja berupa investasi, diklasifikasikan kedalam belanja pembangunan. Layaknya belanja pembangunan, belanja modal dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) untuk pengadaan asset daerah sebagai investasi, dalam rangka membiayai pelaksanaan otonomi daerah yang pada akhirnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Armayani (dalam Halim, 2004:237) menyatakan bahwa peran pemerintah di dalam pembangunan adalah sebagai katalisator dan fasilitator, karena pihak pemerintahlah yang lebih mengetahui sasaran tujuan pembangunan yang akan dicapai. Sebagai pihak katalisator dan fasilitator maka pemerintah daerah memerlukan sarana dan fasilitas pendukung yang direalisasikan melalui belanja modal guna meningkatkan pelayanan publik.

Tabel 1.1 berikut menunjukkan mengenai belanja modal secara garis besar Pemda Kabupaten dan Kota di Jawa Barat pada tahun 2007:

Tabel 1.1
Gambaran belanja modal pada Kab/Kota di Jawa Barat
Tahun Anggaran 2007
(dalam Rupiah)

NO.	KAB/KOTA	BELANJA MODAL	TOTAL BELANJA	PERSENTASE
				B.MODAL/TOTAL BELANJA
1	KAB. BANDUNG	370,894,040,025.00	1,799,975,720,460.00	20.61
2	KAB. BEKASI	416,359,175,178.00	1,140,876,442,354.00	36.49
3	KAB. BOGOR	340,917,888,624.35	1,482,581,303,792.92	22.99
4	KAB. CIAMIS	308,616,187,054.00	1,153,075,330,415.00	26.76
5	KAB. CIANJUR	202,577,544,897.00	1,051,040,069,921.00	19.27
6	KAB. CIREBON	158,254,782,345.00	1,009,398,560,833.00	15.68
7	KAB. GARUT	218,555,522,123.00	1,133,154,783,047.83	19.29
8	KAB. INDRAMAYU	217,127,227,268.00	949,785,078,309.00	22.86
9	KAB. KARAWANG	194,034,786,184.00	1,052,226,593,083.00	18.44
10	KAB. KUNINGAN	111,643,588,006.00	744,820,418,217.14	14.99
11	KAB. MAJALENGKA	201,555,244,177.00	808,033,721,367.00	24.94
12	KAB. PURWAKARTA	78,309,819,378.00	570,061,280,567.00	13.74
13	KAB. SUBANG	193,916,992,045.00	894,949,537,972.18	21.67
14	KAB. SUKABUMI	188,217,807,009.00	1,062,715,047,125.56	17.71
15	KAB. SUMEDANG	99,994,029,492.00	782,010,631,360.00	12.79
16	KAB. TASIKMALAYA	227,324,556,866.00	939,716,887,681.00	24.19
17	KOTA BANDUNG	232,007,682,250.00	1,552,886,614,168.00	14.94
18	KOTA BANJAR	152,937,178,989.00	351,790,973,500.00	43.47
19	KOTA BEKASI	308,046,563,959.00	1,028,289,186,131.00	29.96
20	KOTA BOGOR	113,016,105,004.00	582,735,392,917.00	19.39
21	KOTA CIMAHI	100,877,999,547.00	439,563,980,694.80	22.95
22	KOTA CIREBON	90,168,311,282.00	495,436,497,473.00	18.20
23	KOTA DEPOK	170,022,939,551.20	719,181,867,085.65	23.64
24	KOTA SUKABUMI	68,837,294,096.00	395,611,802,023.00	17.40
25	KOTA TASIKMALAYA	105,770,333,865.00	534,863,201,674.17	19.78
Rata-Rata		194,799,343,968.58	906,991,236,886.89	21.69

Sumber: Hasil audit BPK (data diolah)

Pada tabel 1.1 tersebut dapat dilihat bagaimana gambaran belanja modal pada 25 Kab/Kota di Jawa Barat tahun 2007. Rata-rata belanja modal adalah 21,69% dari keseluruhan belanja daerah, dengan rincian 10 pemda telah melakukan belanja modal diatas rata-rata dan sisanya yaitu 15 pemda yang melakukan belanja modal dibawah rata-rata.

Sebenarnya tidak ada ukuran yang mengharuskan besarnya belanja modal. Alokasi belanja modal disesuaikan dengan kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik (Halim dan Abdullah, 2006:19). Apalagi menurut Halim (2002:72) bahwa dengan melakukan belanja modal akan menimbulkan konsekuensi berupa penambahan biaya yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. Akan tetapi melihat keadaan tersebut juga dapat menimbulkan indikasi bahwa Pemda lebih banyak mengalokasikan belanjanya pada sektor-sektor yang kurang diperlukan dan lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang kurang produktif dibandingkan untuk meningkatkan pelayanan publik, sebab dari 100% belanja daerah rata-rata hanya 21,69% yang digunakan untuk belanja modal dalam rangka pengadaan asset untuk investasi dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.

Berkaitan dengan pelayanan publik, alokasi belanja modal merupakan hal yang sangat penting untuk diperhatikan karena akan meningkatkan produktivitas perekonomian daerah. Semakin banyak belanja modal maka semakin tinggi pula produktivitas perekonomian karena belanja modal berupa infrastruktur jelas berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja (*Media Indonesia, 2008*). Senada dengan hal tersebut Hariyanto

dan Hari Adi (2006) menjelaskan bahwa tersedianya infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektifitas di berbagai sektor, produktifitas masyarakat diharapkan semakin tinggi dan pada gilirannya terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Akan tetapi dengan melihat fenomena yang terjadi, seperti halnya alokasi belanja modal belum sepenuhnya dapat terlaksana bagi pemenuhan kesejahteraan publik, sebab pengelolaan belanja daerah terutama belanja modal masih belum terorientasi pada publik. Salah satunya disebabkan oleh pengelolaan belanja yang terbentur dengan kepentingan golongan semata. Keefer dan Khemani (dalam Halim dan Abdullah, 2006:18) menyatakan bahwa adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan masalah di masyarakat. Padahal menurut Pasal 66 UU No. 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa: "Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat". UU tersebut mengisyaratkan kepada Pemda untuk mengelola keuangan daerah terutama belanja modal secara efektif, efisien, dan ekonomis dengan tujuan akhir untuk meningkatkan pelayanan masyarakat.

Akan lebih baik jika alokasi belanja pemda di daerah lebih banyak digunakan untuk belanja modal yang berorientasi publik, sebab sejak krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1997 telah menyebabkan terjadinya penurunan kapasitas fiskal daerah yang berdampak pada semakin meningkatnya

kesenjangan fiskal yang dihadapi daerah (Mardismo, 2002:167), dan diharapkan dengan adanya peningkatan alokasi belanja modal maka akan menstimulasi perekonomian melalui kegiatan perekonomian yang produktif, yang nantinya akan berimplikasi pada peningkatan penerimaan daerah sehingga kapasitas fiskal dapat meningkat kembali dan kesenjangan fiskal dapat diminimalisir.

Stine (dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007:4) juga menyatakan bahwa ‘penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik’. Pemda hendaknya dapat lebih menyadari arti penting dari pembangunan yang diwujudkan melalui belanja modal terutama yang berorientasi pada publik mengingat bahwa setiap pengeluaran terhadap pelayanan publik akan memberikan pengembalian bagi daerah. Dan bahwa seharusnya setiap rupiah yang dikeluarkan oleh pemerintah harus dapat menghasilkan nilai tambah bagi perekonomian daerah dan kemakmuran masyarakat yang diindikasikan melalui target yang bersifat kuantitatif (Saragih, 2003:81).

Dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, kemampuan pemerintah daerah sangat diperlukan dalam menciptakan alokasi belanja yang efektif, efisien, dan ekonomis sesuai dengan basis anggaran kinerja. Selain itu pemerintah daerah pun harus memperhatikan bahwa kebijakan alokasi yang dibuatnya mampu memberikan manfaat terutama bagi publik. Pernyataan ini sesuai dengan konsep *multi-term expenditure framework* (MTEF) yang disampaikan oleh Allen dan Tommasi (dalam Halim dan Abdullah, 2006:18) yang menyatakan bahwa kebijakan belanja modal harus memperhatikan kemanfaatan (*usefulness*) dan kemampuan keuangan pemerintah daerah (*budget capability*) dalam pengelolaan

asset tersebut dalam jangka panjang. Hal ini berarti bahwa dalam pengelolaan asset terkait dengan belanja pemeliharaan, dan sumber pendapatan.

Beberapa hasil penelitian empiris pun telah dilakukan untuk melihat keterkaitan antara belanja modal dengan sumber pendapatan daerah. Hasil penelitian Hariyanto dan Hari Adi (2006) yang menyatakan bahwa ada hubungan positif antara alokasi belanja modal dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU). Selain itu hasil penelitian Darwanto dan Yustikasari juga menyatakan hal yang sama yaitu adanya hubungan positif PAD dan DAU dengan alokasi belanja modal. Kedua penelitian tersebut dilakukan pada pemerintah Kabupaten/Kota se-Jawa Bali. Sehingga penyusun ingin mencoba kembali untuk melakukan penelitian tersebut dengan daerah penelitian Kabupaten/Kota di Jawa Barat. Berdasarkan hal tersebut, maka penyusun akan melakukan penelitian tersebut dengan judul: **Hubungan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) dengan Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat.**

1.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah gambaran PAD, DAU, dan belanja modal di Kabupaten/Kota di Jawa Barat TA 2007.
2. Bagaimanakah hubungan PAD dengan belanja modal di Kabupaten/Kota Di Jawa Barat TA 2007.

3. Bagaimanakah hubungan DAU dengan belanja modal di Kabupaten/Kota Di Jawa Barat TA 2007.
4. Bagaimanakah hubungan PAD dan DAU dengan belanja modal di Kabupaten/Kota Di Jawa Barat TA 2007.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan data, mempelajari, menganalisis, serta menyimpulkan mengenai hubungan PAD dan DAU dengan belanja modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat dalam rangka mengembangkan penelitian sebelumnya.

1.3.2 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui gambaran PAD, DAU, dan belanja modal di Kabupaten/Kota di Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui mengenai hubungan PAD dengan belanja modal di Kabupaten/Kota Di Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui mengenai hubungan DAU dengan belanja modal di Kabupaten/Kota Di Jawa Barat.
4. Untuk mengetahui mengenai hubungan PAD dan DAU dengan belanja modal di Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memperluas pengetahuan mengenai akuntansi sektor publik dalam hal ini yaitu ilmu pemerintahan mengenai pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten/Kota di Jawa Barat, khususnya mengenai hubungan PAD dan DAU dengan alokasi belanja modal.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Dengan adanya penelitian ini maka diharapkan dapat berguna sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah baik kabupaten maupun kota selaku pengelola keuangan daerah, dalam menentukan alokasi belanja modal di masa yang akan datang yang disesuaikan dengan PAD dan DAU yang diterima daerah. Sehingga Pemda dapat lebih efektif dan efisien dalam mengalokasikan belanjanya dan pelayanan kepada masyarakat pun dapat ditingkatkan.

Selain itu dengan penelitian ini akan diperoleh manfaat yaitu sebagai sebuah rekomendasi tentang pembuatan kebijakan alokasi anggaran belanja modal bagi pemerintah daerah, legislatif, dan pemerintah pusat selaku legislator dalam pengelolaan keuangan daerah