

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Dengan adanya reformasi pemerintahan, keterbukaan sudah menjadi aspek penting di Indonesia. Hal ini mengarah dengan semakin meningkatnya tuntutan transparansi dan akuntabilitas. Keduanya menjadi penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan termasuk manajemen keuangan negara maupun daerah. Alasan itulah yang mendorong proses transisi sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi yang disebut dengan otonomi. Otonomi adalah delegasi urusan dari pemerintah pusat kepada daerah yang sifatnya operasional dalam upaya pelaksanaan sistem birokrasi pemerintahan.

Diberlakukannya otonomi daerah sejak tahun 1999 berdampak dengan terselenggaranya desentralisasi fiskal. Hal tersebut menjadikan daerah memiliki kewenangan yang luas dalam hal perencanaan, perumusan, serta pelaksanaan kebijakan yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah terkait. Maka dari itu, pemerintah daerah harus lebih responsif dalam rangka pelaksanaan desentralisasi terutama terhadap kebutuhan daerahnya masing-masing yang berpengaruh dengan meningkatnya kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut.

Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk menggali dan mengelola potensi yang dimiliki sebagai sumber pendapatan daerah dalam rangka membiayai pengeluaran daerah dalam hal pelayanan publik. Terdapat beberapa tujuan utama dalam diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Pertama, peningkatan kualitas dan kuantitas dalam hal pelayanan publik dan

kesejahteraan masyarakat; kedua, terciptanya efisiensi dan efektifitas dalam hal pengelolaan sumber daya daerah; dan ketiga, menciptakan ruang dan pemberdayaan publik untuk ikut serta dalam pembangunan (Mardiasmo, 2002:59).

APBD adalah pedoman pemerintah daerah berupa rencana keuangan tahunan yang dibahas dan disetujui bersama dengan DPRD dan ditetapkan melalui Peraturan Daerah yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam hal memberikan pelayanan kepada publik. Mengacu kepada Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 31 Tahun 2004 dan direvisi kembali dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, dijelaskan bahwa daerah memiliki kewenangan yang luas dalam mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit bantuan dari pemerintah pusat. Dalam Undang-undang tersebut terdapat penegasan bahwa daerah mempunyai kewenangan dalam hal menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja-belanja sesuai dengan asas kepatutan, kebutuhan, dan kemampuan daerah tersebut.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrument penting dalam pengelolaan keuangan daerah. Secara teknis, APBD digunakan sebagai instrument dalam menentukan target pencapaian pendapatan dan pengeluaran. Maka dari itu akan membantu dalam hal pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, pengesahan dalam pengeluaran, serta sebagai sumber pengembangan evaluasi kinerja, dan juga alat koordinasi terhadap semua aktivitas berbagai satuan kerja pemerintah daerah. Peran vital APBD dalam hal cerminan bagaimana suatu daerah dapat mengoptimalkan potensi sumber pendapatan serta

menyalurkan pendapatan tersebut untuk belanja dan pembiayaan daerah sesuai dengan kebutuhan.

Dalam upaya untuk menunjang kesuksesan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam hal peningkatan fasilitas dan layanan publik, dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian diperbarui dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 285 menyatakan bahwa salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain lain PAD yang sah. Sebagai perwujudan dari desentralisasi, PAD bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada daerah dalam hal menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah

Dengan adanya Pendapatan Asli Daerah diharapkan dapat berjalan optimal dan tidak membebani pemerintah pusat dalam hal mengelola potensi sumber daya yang ada di daerah masing-masing, yang selanjutnya menghasilkan pendapatan untuk menunjang jalannya pelayanan publik. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) harapannya dapat meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah yang berakibat membaiknya kualitas pelayanan publik, tetapi yang terjadi adalah peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak diikuti dengan kenaikan anggaran belanja modal yang signifikan, disebabkan karena Pendapatan Asli Daerah (PAD) banyak teralokasikan untuk membiayai belanja lainnya.

Penerimaan pendapatan daerah diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), transfer dana perimbangan, dan penerimaan pendapatan lain-lain yang sah. Struktur penerimaan daerah antara Provinsi dan Kabupaten/Kota berbeda, dimana bagi Pemda Provinsi sebagian besar bersumber pada Pendapatan Asli Daerah

(PAD) sedangkan bagi Pemda Kabupaten/Kota sebagian besar diterima dari dana perimbangan.

Setidaknya terdapat beberapa faktor utama rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pertama, kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah. Kedua, tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan. Ketiga, hal yang bersifat politis dimana terdapat kekhawatiran apabila daerah mempunyai keuangan yang tinggi dapat mendorong terjadinya disintegrasi dan separatism. Keempat, kelemahan dalam pemberian subsidi. Oleh karena itu, dalam hal penyelenggaraan otonomi daerah harus disertai dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Hal tersebut bertujuan untuk mengurangi ketimpangan vertikal antara pusat dan daerah melalui penyediaan dana perimbangan. Dana yang bersumber dari APBN dan dialokasikan kepada daerah dalam upaya mendanai keuangan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi disebut dana perimbangan.

Bentuk dari desentralisasi fiskal adalah penyaluran dana perimbangan dari pemerintah pusat kepada daerah. Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 157 menyatakan bahwa salah satu pendapatan daerah adalah dana perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Perbedaan dari ketiga bentuk dana perimbangan tersebut adalah pengalokasian dan pengelolaannya.

Salah satu alokasi dana perimbangan yang disiapkan oleh pemerintah pusat adalah Dana Alokasi Umum (DAU) yang dalam aspek pengalokasiannya

menekankan dalam hal pemerataan dan keadilan yang sejalan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan (UU Nomor 32 Tahun 2004). Dana Alokasi Umum (DAU) dialokasikan bagi daerah Provinsi dan Kota/Kabupaten. Besaran Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Netto yang ditetapkan dalam APBN. Proporsi Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah Provinsi dan untuk Kota/Kabupaten ditetapkan sesuai dengan imbalan kewenangan antara Provinsi dan Kota/Kabupaten. Dengan adanya dana alokasi umum ini diharapkan pemerintah daerah bisa mengalokasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang didapatnya untuk membiayai belanja modal.

Namun pada kenyataannya pada saat Dana Alokasi Umum (DAU) digulirkan kepada setiap daerah, banyak menimbulkan kesenjangan dan permasalahan yang tidak sesuai dengan tujuan diberikannya Dana Alokasi Umum (DAU). Dengan belum adanya indikator yang jelas pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU) sehingga dalam penggunaannya daerah hanya sebatas dapat terserap dengan baik tanpa memperhitungkan dampak dari pengelolaannya.

Dalam hal pengalokasian anggaran, pemerintah memiliki dua alternatif penggunaan yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung memiliki salah satu komponen yaitu belanja modal. Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran dalam upaya memperoleh atau menambah aset tetap dan/atau aset lainnya yang bermanfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimum nilai kapitalisasi (PMK Nomor 214/PMK.05/2013) dalam artian belanja modal ini memiliki manfaat jangka panjang dan langsung dirasakan oleh masyarakat. Pengalokasian belanja modal dalam bentuk aset tetap seperti

infrastruktur dan peralatan sangat penting bagi peningkatan produktivitas perekonomian. Dalam beberapa tahun terakhir belanja modal mengalami pergerakan yang fluktuatif namun cenderung stabil, meski masih terdapat rendahnya realisasi belanja modal maupun transfer ke Kota/Kabupaten menjadikan pembangunan di daerah khususnya pembangunan infrastruktur publik yang penting menjadi terganggu. Sedangkan pada tahun 2020 terdapat penurunan belanja modal, hal ini diakibatkan terjadinya pengalokasian kembali anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19.

Belanja modal merupakan faktor penting dalam upaya peningkatan perekonomian. Pemerintah daerah seharusnya mampu mengalokasikan APBD-nya untuk belanja modal, dan tidak habis digunakan untuk belanja lainnya. Alokasi belanja modal yang dilakukan pemerintah daerah didasarkan atas kebutuhan daerah akan infrastruktur, baik bagi pelaksanaan tugas pemerintahan ataupun bagi fasilitas publik. Oleh sebab itu, dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah diharapkan dapat merubah komposisi belanjanya lebih dialokasikan terhadap belanja modal yang produktif. Penambahan alokasi belanja modal dilaksanakan secara bertahap. Caranya adalah berhemat dalam hal belanja pegawai dan belanja barang. Dalam upaya mempercepat pelayanan publik, mulai tahun 2017 pemerintah daerah harus mengalokasikan penggunaan 25% dari Dana Transfer Umum untuk belanja infrastruktur pelayanan publik, yang merupakan bagian dari belanja modal.

Dengan adanya dana transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, diharapkan pemerintah daerah dapat mengelola dan mengalokasikan dana transfer

tersebut seoptimal mungkin sesuai dengan kebutuhan dan peraturan yang berlaku, karena semakin besar dana yang ditransfer dari pusat, semakin besar pula penyediaan dan pengadaan pelayanan fasilitas publik melalui belanja modal daerah. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga harapannya dapat memberikan efek yang signifikan terhadap belanja modal yang dilakukan pemerintah. Implementasi desentralisasi menjadikan pembangunan sebagai prioritas bagi pemerintah daerah dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Beberapa penelitian terdahulu telah menguji pengaruh pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terkait dengan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap belanja modal. Riko Novianto, Rafiudin Hanafiah (2015), menyatakan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi hasil (DBH), dan Tingkat Efektivitas Keuangan Daerah secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal. Penelitian lainnya oleh Febdwi Suryani, Eka Pariani (2018), menyatakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal, sedangkan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal.

Berdasarkan latar belakang dan fenomena yang ada serta inkonsistensi hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU), penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian yang berjudul **Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Modal** (Studi Pada Kota dan Kabupaten di Jawa Barat Tahun 2016-2021).

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis mengidentifikasi gambaran ruang lingkup penelitian yang akan diteliti, yaitu:

1. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Belanja Modal pada Kota dan Kabupaten di Provinsi Jawa Barat.
2. Bagaimana pengaruh secara parsial Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal pada Kota dan Kabupaten di Provinsi Jawa Barat.
3. Bagaimana pengaruh secara simultan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal pada Kota dan Kabupaten di Provinsi Jawa Barat.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui:

1. Untuk mengetahui Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Belanja Modal pada Kota dan Kabupaten di Provinsi Jawa Barat.
2. Pengaruh secara parsial mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal pada Kota dan Kabupaten di Provinsi Jawa Barat.
3. Pengaruh secara simultan mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal pada Kota dan Kabupaten di Provinsi Jawa Barat.



## **1.4 Kegunaan Penelitian**

### **1. Bagi Penulis**

Penelitian ini dapat memberikan wawasan berkaitan dengan topik yang diteliti serta pengalaman nyata atas ilmu yang penulis dapatkan selama mengikuti kegiatan perkuliahan.

### **2. Bagi Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Provinsi Jawa Barat**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan bagi Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Provinsi Jawa Barat dalam rangka optimalisasi alokasi belanja modal.

### **3. Bagi Lembaga Akademik**

Penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi dalam menunjang kegiatan perkuliahan dan diharapkan akan menambah bahan acuan serta pembanding bagi mahasiswa yang akan melakukan penelitian dengan topik yang sama.

### **4. Bagi Pihak Lain**

Penelitian ini dapat dijadikan referensi, bahan pembanding, serta petunjuk untuk keperluan selanjutnya dengan topik yang sama atau sebagai sumber informasi bagi pihak lain yang membutuhkannya.

## **1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian**

### **1.5.1 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Jawa Barat.

### **1.5.2 Waktu Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan dalam waktu 6 bulan, terhitung dimulai sejak Januari hingga Juli 2023.