

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Priambudi (2017) menyatakan bahwa daerah yang berada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak lepas dari peranan pemerintah pusat dan daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan di tiap daerah. Pemerintah daerah (Pemda) mempunyai hak dan wewenang untuk menggunakan semua sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan masyarakat (Syukri dan Hinaya, 2019). Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah yang diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku. Otonomi daerah memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan demokrasi, pemerataan dan keadilan, pemeliharaan hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat dan daerah (Yuliana, 2014).

Menurut Sukarna (2013:19) pelaksanaan otonomi daerah membawa konsekuensi meningkatnya kewenangan pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah. Adanya otonomi daerah memberi pemahaman bahwasannya tiap daerah harus mampu memenuhi kebutuhan semua kegiatan pelayanan, pembangunan infrastruktur, serta penyediaan fasilitas publik yang menjadi tanggung jawab tiap pemerintah daerah. Keinginan masyarakat atas transparansi informasi publik dan kemandirian daerah dalam melaksanakan roda pemerintahan

menyebabkan lahirnya kebijakan otonomi daerah. Selain itu, adanya tuntutan di era globalisasi yang membuat daya saing tiap negara menjadi kuat. Secara umum usaha penguatan daya saing negara dapat tercapai apabila pemerintahan daerah mampu mengembangkan potensi dan sumber daya yang dimiliki setiap daerah dengan baik sehingga dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas pembangunan daerah. Oleh karena itu, program otonomi daerah memiliki tujuan agar ekonomi dapat bertumbuh dengan cepat begitupun juga dengan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antar daerah dan meningkatkan pelayanan publik agar lebih responsif dan efisien pada suatu keperluan, karakteristik, dan potensi tiap daerah. Hal tersebut dilakukan melalui peningkatan hak dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam mengelola kepentingan rumah tangganya sendiri. Sukarna (2013:8) menyatakan kekuasaan daerah otonomi sangat luas dikarenakan pemerintahan daerah memiliki kewenangan mengurus sendiri keperluan masyarakat mencakup bidang pendidikan, kesehatan, kesejahteraan, perekonomian, pertanian, perumahan, dan lainnya. Sementara penanganan yang dilakukan pemerintah pusat hanyalah kewenangan birokrasi luar negeri, ketertiban dan keamanan, pertahanan, keuangan nasional, agama, serta yustisi (Sudarwadi, 2015).

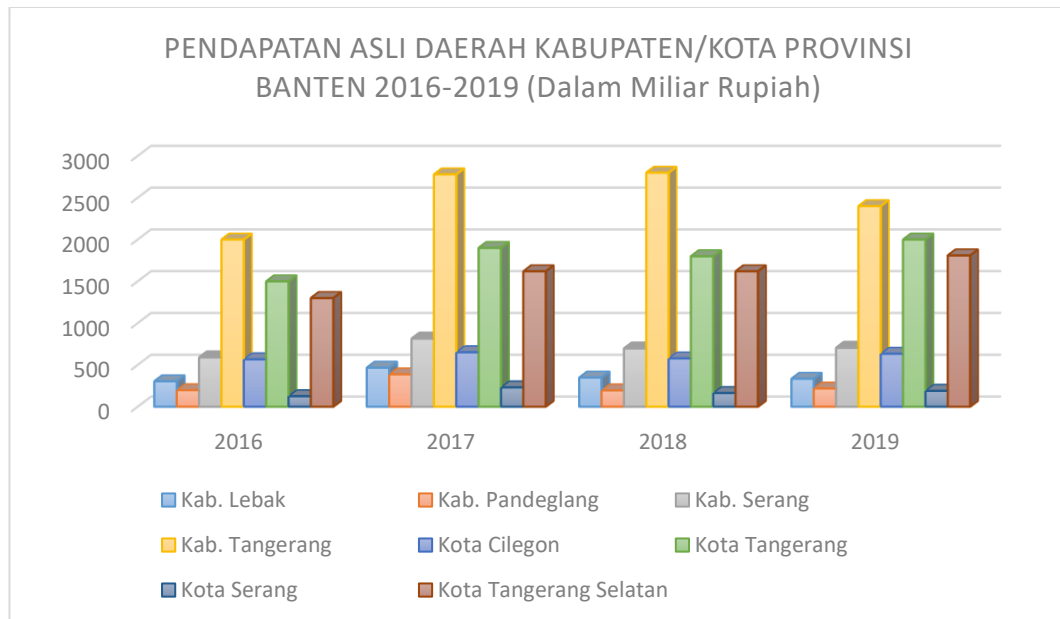
Sekarang ini, otonomi daerah seperti sebuah produk baru dari industri pemerintahan yang langsung mendapatkan respon tinggi ketika masuk di pasar (Pangestu *et al*, 2017). Dengan adanya otonomi daerah menjadikan pemerintah daerah mempunyai hak lebih untuk menciptakan berbagai kebijakan yang dapat menyesuaikan dengan keadaan daerahnya sendiri. Peningkatan hak dalam pengelolaan roda pemerintahan daerah ini tentunya harus diimbangi dengan

peningkatan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pelaksanaan roda pemerintahannya. Peningkatan tanggung jawab disini diantaranya adalah upaya pemerintah daerah meningkatkan kemandirian pemerintah daerah dalam membiayai program-program yang dijalankannya. Melalui otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan kemandirian pemerintah daerah sehingga mendorong pembangunan daerah yang semakin baik.

Sudarwadi (2015) menyatakan bahwa pemerintah daerah diharapkan mampu mengoptimalkan penerimaan daerahnya sehingga dapat mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat. Meningkatnya desentralisasi dapat dilihat dari kemampuan pemerintah daerah dalam menggali penerimaan daerah dan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut Sudarwadi (2015) Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang meliputi hasil pajak daerah, hasil retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan PAD lainnya yang sah. Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan daerah yang harus terus-menerus didorong pertumbuhannya. PAD memiliki tujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah untuk mewujudkan desentralisasi. PAD diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik dapat lebih baik. Pendapatan Asli Daerah menurut Mentayani *et al* (2012), secara ideal adalah sumber utama pendapatan daerah, sedangkan sumber pendapatan yang lain dapat bervariasi dan memiliki kecenderungan berada di luar kendali wewenang daerah. Pemerintah daerah

diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dengan tetap memperhatikan aspek ekonomis, efisiensi, dan netralitas.

Berikut adalah data Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Banten tahun 2016-2019:



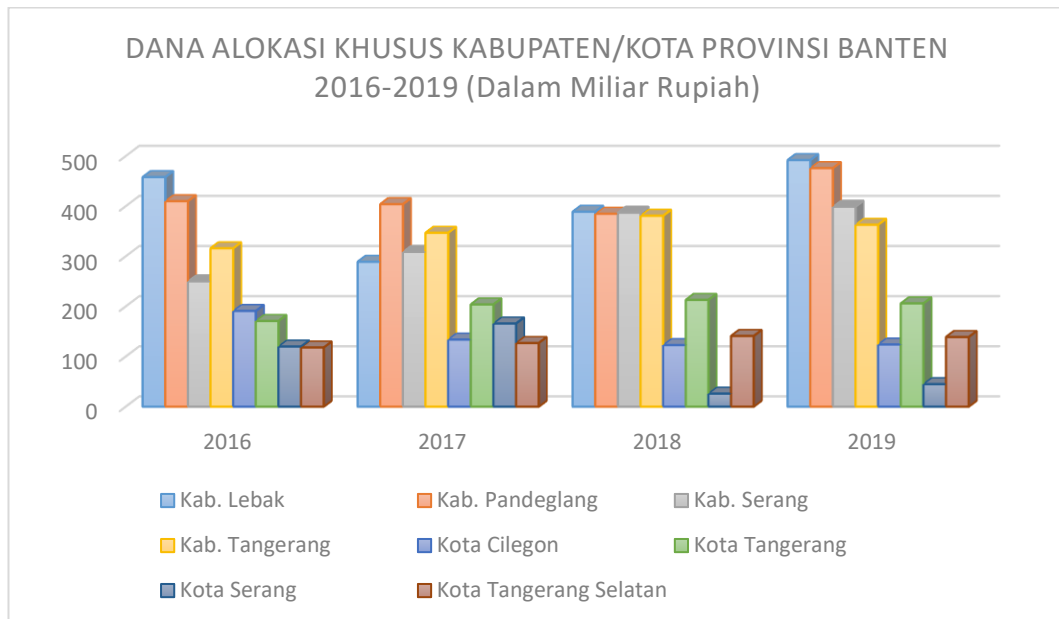
Sumber: www.djpk.kemenkeu.go.id

Gambar 1. 1 Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Banten Tahun 2016-2019

Berdasarkan gambar 1.1 dapat dilihat bahwa Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Banten cukup tinggi berkisar antara Rp 300 Miliar sampai dengan Rp 2,9 T. Kabupaten Tangerang menjadi daerah yang memiliki PAD tertinggi dalam rentang tahun 2016-2019 dikarenakan penerimaan kabupaten Tangerang dari pajak dan retribusi yang sangat tinggi. Semakin tinggi tingkat Pendapatan Asli Daerah, maka semakin tinggi tingkat kemandirian keuangan daerah. Hal ini menyebabkan menurunnya tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Tingginya Pendapatan Asli Daerah (PAD)

diharapkan mampu meningkatkan alokasi belanja modal pada Kabupaten Tangerang.

Kemampuan keuangan setiap daerah dalam membiayai kegiatannya berbeda satu sama lain dikarenakan adanya ketimpangan fiskal antar daerah (Pangestu *et al*, 2017). Maka dari itu, ketimpangan tersebut diatasi pemerintah pusat dengan melakukan alokasi dana yang bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam melaksanakan desentralisasi. Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan salah satu dana perimbangan pemerintah yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah tertentu yang bertujuan membantu mendanai kegiatan khusus keperluan daerah sesuai prioritas nasional. Dengan adanya transfer dana dari pusat diharapkan Pemerintah Daerah lebih mengoptimalkan pengalokasian pendapatan asli daerah (PAD) untuk membiayai belanja modal. Dana Alokasi Khusus juga merupakan pendapatan daerah yang turut memiliki peranan dalam pembangunan daerah kegiatan khusus. Dana Alokasi Khusus (DAK) digunakan untuk kegiatan kesehatan, pendidikan, insfrastruktur jembatan, insfrastruktur jalan, insfrastruktur air minum, prasarana pemerintah daerah, sarana dan prasarana pedesaan, pertanian perdagangan, serta perikanan dan kelautan yang semua itu merupakan komponen dalam Belanja Modal yang penggunaannya di atur dan ditentukan oleh pemerintah pusat (Ukamaga, 2018). Maka dari itu dengan diadakannya pemanfaatan kegiatan-kegiatan tersebut diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik yang direalisasikan dalam Belanja Modal (Juniawan dan Suryantini, 2018). Berikut adalah data Dana Alokasi Khusus (DAK) Kabupaten/Kota Provinsi Banten tahun 2016-2019:



Sumber: www.djpk.kemenkeu.go.id (diolah penulis, 2023)

**Gambar 1. 2 Dana Alokasi Khusus Kabupaten/Kota Provinsi Banten
Tahun 2016-2019**

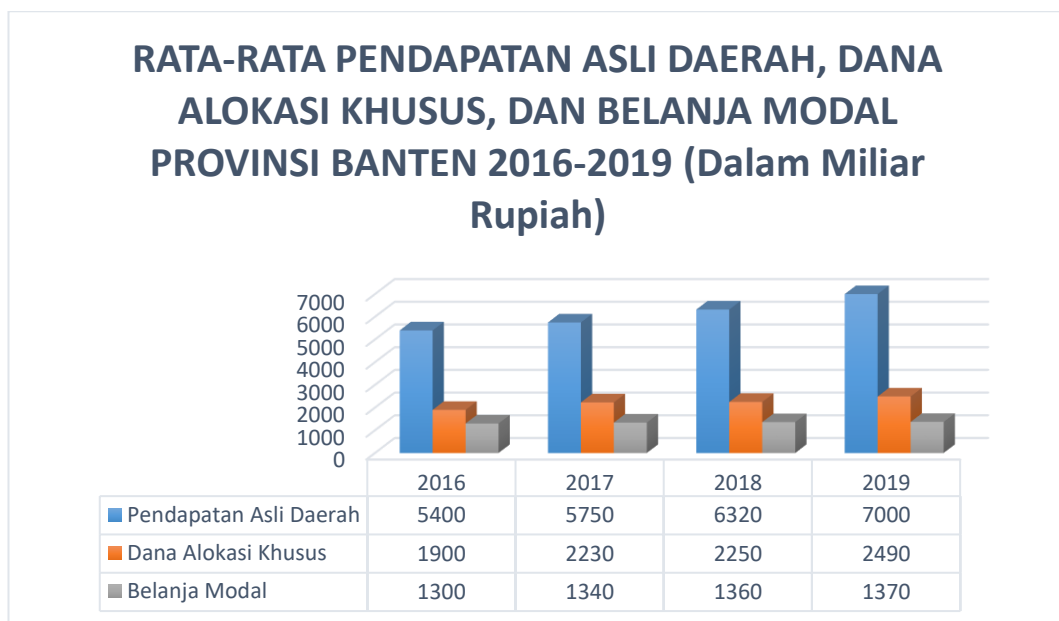
Berdasarkan gambar 1.2 dapat dilihat bahwa DAK untuk Kabupaten/Kota Provinsi Banten berkisar antara Rp 100 M sampai dengan Rp 500 M. Pada tahun 2016, DAK tertinggi didapatkan oleh Kabupaten Lebak. Pada tahun 2017, DAK tertinggi diperoleh Kabupaten Pandeglang, DAK yang diperoleh 4 Kabupaten di Provinsi Banten nyaris sama rata. Hal ini dikarenakan Kabupaten-Kabupaten di Provinsi Banten tidak memiliki penerimaan daerah yang tinggi seperti Kota-Kota di Provinsi Banten. Oleh sebab itu, pemerintah pusat memberikan dana transfer berupa Dana Alokasi Khusus sebagai upaya meningkatkan belanja modal pada pemerintahan daerah.

Peningkatan alokasi belanja modal dalam bentuk aset tetap seperti infrastruktur dan peralatan sangat penting untuk meningkatkan produktivitas perekonomian, karena semakin tinggi belanja modal maka semakin tinggi pula

produktivitas perekonomian (Pradita, 2015). Sehingga dapat diasumsikan bahwa pentingnya suatu anggaran belanja untuk berbagai kepentingan publik. Pada beberapa tahun kebelakang, terjadinya peningkatan pada belanja modal dikarenakan adanya anggapan pemerintah bahwa pergeseran komposisi belanja adalah upaya logis untuk pemerintah daerah lakukan dalam meningkatkan kepercayaan masyarakat umum. Pergeseran tersebut ditujukan untuk meningkatkan investasi modal aset tetap seperti infrastruktur, bangunan, peralatan, dan yang lain. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan pelayanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah (Elni, 2016).

Fenomena lain yang terjadi adalah alokasi belanja modal yang pemerintah miliki minim dibanding dengan belanja pegawai dan belanja barang yang secara tidak langsung menunjukkan bahwa pemerintah tidak berpihak pada rakyat. Seharusnya pemerintah mengalokasikan belanja modal yang lebih besar apabila mengharapkan peningkatan pada pembangunan dan juga pendapatan perkapitanya. Belanja modal menjadi faktor terpenting dalam meningkatkan perekonomian, sehingga perlu intervensi layanan pemerintah terkait rendahnya tingkat pencairan anggaran. Pada dasarnya pemerintah telah meningkatkan anggaran belanja modal dan pembangunan infrastruktur, tetapi anggaran APBN untuk pembangunan infrastruktur masih dinilai belum mencukupi. Maka dari itu, pemerintah daerah seharusnya dapat mengalokasikan APBD-nya untuk belanja modal, dan tidak habis digunakan untuk belanja barang dan belanja pegawai. Banyak pihak menyampaikan

bahwa jumlah belanja pegawai yang dinilai terlalu besar inilah yang mengakibatkan berkurangnya alokasi untuk belanja modal, yang dipandang lebih mempunyai pengaruh signifikan terhadap pemenuhan pelayanan publik kepada masyarakat. (<https://djpk.kemenkeu.go.id>). Berikut ini adalah rata-rata Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, dan Belanja Modal di Provinsi Banten pada tahun 2016-2019:



Sumber: www.djpk.kemenkeu.go.id (diolah penulis, 2023)

Gambar 1. 3 Rata-Rata Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, dan Belanja Modal Provinsi Banten Tahun 2016-2019

Berdasarkan gambar 1.3 dapat dilihat bahwa Pendapatan Asli Daerah Provinsi Banten pada tahun 2016-2019 berkisar dari Rp 5,4 T sampai dengan 7 T. Selain itu Dana Alokasi Khusus berkisar dari Rp 1,9 T sampai dengan 2,49 T, dan Belanja Modal berkisar dari Rp 1,3 T sampai dengan 1,37 T. Hal ini menandakan bahwa Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, dan Belanja Modal

mengalami peningkatan setiap tahunnya. Artinya, penerimaan pemerintah daerah baik dari Pendapatan Asli Daerah maupun dari dana transfer pusat yaitu Dana Alokasi Khusus secara signifikan dialokasikan untuk belanja modal. Meskipun pada kenyataannya, alokasi belanja modal cukup jauh daripada penerimaan PAD dan DAK. Hal ini disebabkan APBD pemerintah daerah lebih banyak digunakan untuk belanja operasi dibandingkan belanja modal.

Data realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah yang disajikan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2018. Provinsi Banten adalah yang terbesar kelima di antara provinsi DKI Jakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Jawa Barat di Indonesia. Melalui besaran potensi daerah dan realisasi APBD Provinsi Banten diharapkan pendapatan asli daerah (PAD) menjadi sumber dana utama pemerintah daerah dalam membiayai seluruh aktivitasnya selain penggunaan dana perimbangan dari pemerintah pusat.

Dana yang dialokasikan pemerintah daerah adalah anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap (Pangestu et al, 2017). Alokasi belanja modal ini berdasar pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya lebih banyak kepada belanja modal yang lebih produktif seperti melakukan aktivitas pembangunan serta program-program layanan publik daripada lebih banyak dialokasikan ke belanja rutin yang kurang produktif (Darwanto & Yustikasari, 2007).

Apabila anggaran belanja pegawai diturunkan, maka APBD akan semakin sehat. Upaya ini dianggap lebih mendorong sektor perekonomian dan lebih bermanfaat untuk daerah dibandingkan APBD habis dalam membayar gaji karyawan pemerintah daerah. Sejalan dengan penelitian *Institute for Development of Economics and Finance* (Indef) terbaru pada tahun 2019 Rusli Abdullah menilai penggunaan APBD hingga saat ini masih cenderung berorientasi pada penyelenggaraan pemerintahan, bukan pembangunan yang berdampak pada perekonomian (<https://ekonomi.bisnis.com>). Pemerintah Pusat terus menghimbau Pemerintah Daerah (Pemda) agar persentase belanja modal terus ditingkatkan. Penambahan persentase belanja modal itu tidak sulit karena dilaksanakan secara bertahap. Idealnya proporsi belanja modal ditingkatkan menjadi 35%, sehingga pembangunan di daerah bisa lebih terasa. Sayang, belum ada aturan yang memberikan sanksi bagi yang sedikit mengalokasikan dananya untuk belanja modal, dan tidak ada bentuk penghargaan terhadap pemerintah daerah yang belanja modalnya tinggi (<https://djpk.kemenkeu.go.id>).

Dari berbagai fenomena yang telah dikemukakan di atas, adanya dorongan untuk penulis melakukan penelitian tentang Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Khusus sebagai variabel independen dan Belanja Modal sebagai variabel dependen di Provinsi Banten, hal ini didasari oleh belum menemukan penelitian yang sejenis dengan rentang waktu selama 6 tahun menggunakan analisis regresi data panel sehingga hal ini menjadi alasan penulis melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Khusus Terhadap**

Belanja Modal (Studi Kasus Pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Banten tahun 2014-2021)”

1.2 Identifikasi Masalah

Berlandaskan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus dan Belanja Modal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota Provinsi Banten tahun 2014-2021
2. Bagaimana Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal Pemerintahan Kabupaten/Kota Provinsi Banten tahun 2014-2021 baik secara Bersama-sama dan Parsial.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus dan Belanja Modal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota Provinsi Banten tahun 2014-2021.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal Pemerintahan Kabupaten/Kota Provinsi Banten tahun 2014-2021 baik secara Bersama-sama dan Parsial.

1.4 Kegunaan Hasil Penelitian

1.4.1 Kegunaan Pengembangan Ilmu

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan ilmu pengetahuan berpikir dan menganalisis permasalahan ekonomi khususnya

mengenai masalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, dan Belanja Modal pada Pemerintahan Daerah Provinsi Banten.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Dapat menjadi referensi dan menetapkan suatu strategi untuk penyeimbangan dalam solusi untuk menanggulangi masalah keuangan daerah, khususnya di bidang Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, dan Belanja Modal.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Banten melalui pengambilan data dari website Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk) Kementerian Keuangan yang menyajikan data valid mengenai perekonomian di Indonesia dan website resmi dari Provinsi Banten.

1.5.2 Waktu Penelitian

Jadwal penelitian ini telah dilaksanakan terhitung dari bulan Maret 2023 sampai dengan bulan Juni 2023 seperti yang dilampirkan pada lampiran 1.