

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Adanya perubahan kepemimpinan nasional dari Orde Baru menuju Orde Reformasi, mengakibatkan hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat ikut serta mengalami perubahan, dimana sebelum adanya reformasi sistem pemerintahan menganut sifat sentralisasi, kemudian semenjak tahun 1999 sistem pemerintahan berubah menjadi sistem desentralisasi atau sering dikenal sebagai era otonomi daerah. Hal yang mendorong diberlakukannya otonomi daerah adalah dikarenakan tidak terjadinya pemerataan pembangunan, yang menyebabkan terjadinya ketimpangan antara pemerintah pusat dan daerah. Kebijakan desentralisasi merupakan suatu kebijakan untuk mewujudkan kemandirian daerah.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bahwa pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah juga didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintahan Daerah diberi kewenangan untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dengan menggunakan sumber keuangan, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dimiliki sesuai kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah, hal ini dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah didanai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disusun secara tahunan dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Suatu daerah diberikan kewenangan otonomi agar melaksanakan pembangunan disegala bidang

dan diharapkan dilaksanakan secara mandiri oleh daerah, baik dari segi perencanaan, pembangunan, serta pembiayaannya sesuai dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Tujuan kewenangan tersebut adalah agar lebih mendekatkan pelayanan yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam pembelanjaan daerah tidak akan terlepas dari sumber penerimaan baik berupa anggaran daerah itu sendiri ataupun penerimaan dari pemerintah pusat yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik. Di Indonesia, anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik itu untuk provinsi maupun kabupaten. Pada proses penyusunan anggaran dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, melibatkan dua pihak yaitu eksekutif dan legislatif. Sebagaimana eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah yang bertanggungjawab membuat rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan hanya bisa diimplementasikan jika sudah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam proses ratifikasi anggaran.

Belanja daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Novianto & Hafiah (2015) menyatakan bahwa belanja daerah merupakan pengalokasian dana yang harus dilakukan secara efektif dan efisien, dimana belanja daerah dapat menjadi tolak ukur keberhasilan pelaksanaan kewenangan daerah. Mengingat adanya otonomi daerah maka pemerintah dituntut untuk mengelola keuangan daerah secara baik dan efektif sehingga bisa digunakan untuk kepentingan masyarakat. Klasifikasi belanja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan untuk tujuan pelaporan keuangan yaitu belanja operasi, belanja modal, belanja lain-lain dan belanja transfer. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.91/PMK.06/2007 tentang Bagan Akun Standar (BAS) bahwa Belanja modal

merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batas minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah terdapat. Aset tetap tersebut dipergunakan untuk kegiatan operasional sehari-hari suatu satuan kerja, bukan untuk dijual.

Anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas untuk masyarakat. Belanja Modal ini berkaitan erat dengan rencana penggunaan keuangan dalam jangka panjang, seperti untuk pemeliharaan aset tetap tersebut. Untuk mengimplementasikan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan memberi pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah daerah diarahkan untuk bisa dalam mengelola penerimaan daerahnya sendiri yang ditunjukkan untuk pembangunan perekonomian daerah. Peningkatan desentralisasi berkaitan dengan bagaimana daerah mampu dalam menggali penerimaan atau pemasukan yang berasal dari dalam daerah itu sendiri. Daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk menambah aset tetap. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan secara tepat dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran daerah yaitu menuntun kemandirian suatu daerah sehingga upaya harus dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengoptimalkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan sumber dana bagi daerah dalam rangka membiayai aktifitas operasional pemerintah daerah melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berasal dari pajak dan retribusi daerah, dan sumber dana daerah melalui dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Pendapatan Transfer (Budianto & Alexander, 2016).

Pendapatan Asli Daerah adalah bagian dari daerah yang digali dari sumber daya yang yang tersedia didaerah yang tidak termasuk dana perimbangan dan penerimaan lainnya. Mohamad *et.al* (2007:39) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil

pajak daerah, hasil retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah, yang bertujuan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Peningkatan desentralisasi berkaitan dengan bagaimana daerah mampu dalam menggali penerimaan atau pemasukan yang berasal dari dalam daerah itu sendiri. Jika semakin baik Pendapatan Asli Daerah (PAD) suatu daerah maka semakin besar pula alokasi belanja modalnya. Dengan adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), diharapkan adanya peningkatan pelayanan terutama dalam sektor publik. Peningkatan ini juga diharapkan agar mampu meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di kabupaten/kota di wilayah tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah (PAD) bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Selain Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdapat salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar pada struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yaitu Dana Perimbangan. Dana perimbangan ini bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa salah satu dana perimbangan dari pemerintah ini adalah Dana Alokasi Umum (DAU) pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Peraturan pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan menjelaskan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, Dana Alokasi Umum (DAU) untuk suatu daerah dialokasikan

berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal diukur dengan menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, produk domestik regional bruto per kapita, dan indeks pembangunan manusia. Kapasitas fiskal diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah. Alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah provinsi, kabupaten dan kota yang besarnya ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam Negeri neto yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Proporsi Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan imbalan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota.

Perekonomian di Provinsi Sumatera Utara dapat dilihat jika terjadinya pertumbuhan ekonomi. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2019) Belanja Modal di Provinsi Sumatera Utara dalam 5 tahun Terakhir selalu mengalami peningkatan yaitu pada tahun 2015 senilai 760 miliar, tahun 2016 sebesar Rp.932 miliar, tahun 2016 sebesar Rp. 1,01 triliun, tahun 2017 sebesar Rp. 1,9 triliun dan tahun 2018 sebesar Rp. 11,5 triliun. Hal ini akibat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meningkat yaitu dimana pada tahun 2015 sebesar Rp. 4,09 triliun, tahun 2016 sebesar Rp. 4,8 triliun, tahun 2017 sebesar Rp. 4,9 triliun, tahun 2018 sebesar Rp. 5,6 triliun. Sementara itu Dana Alokasi Umum (DAU) pada tahun 2014 sebesar Rp. 1,2 triliun, pada tahun 2015 menurun sebesar Rp. 1,1 triliun dan pada tahun 2016 mengalami peningkatan sebesar Rp. 1,6 triliun dan tahun 2017 sebesar Rp. 2,4 triliun dan pada tahun 2018 sebesar Rp. 2,6 triliun.

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Guritno dan Suzan (2015), Fitriana dan Sudarti (2018) dan Suryana (2018) mengungkapkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap belanja modal. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Adyatma dan Oktaviani (2015) dan Wandira (2013) mengungkapkan hasil yang berbeda bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Adanya perbedaan hasil temuan, sehingga menjadi celah

penelitian ini dilakukan, pada penelitian ini menggunakan tiga variabel yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Belanja Modal. Berbeda dengan penelitian sebelumnya peneliti ini memilih tempat penelitian di Provinsi Sumatera Utara dengan jumlah 25 Kabupaten dan 8 Kota dari tahun 2014-2018 sebagai objek penelitian. Alasan peneliti tertarik dengan wilayah ini karena daerah kabupaten dan kota di Provinsi Sumatra Utara memiliki karakteristik ekonomi dan geografis yang sama. Dengan keterbatasan sumber daya alam, kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Utara ini relatif lebih mengandalkan potensi penerimaan lain, khususnya yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian mengambil judul “ Pengaruh Pendapatan (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Sumatera Utara “.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.

3. Untuk mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kabupaten//Kota Provinsi Sumatera Utara.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kegunaan antara lain:

1. Bagi pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah agar dapat memanfaatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Alokasi Umum (DAU) untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.

2. Bagi Peneliti

Penelitian diharapkan mampu menambah pemahaman dan pengetahuan tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.

3. Bagi Masyarakat

Diharapkan dapat memberi manfaat ,memberi pengetahuan dan sebagai referensi bacaan dari informasi ini untuk lebih mengerti tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.