

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Semenjak terjadi reformasi pada tahun 1998, pemerintahan Indonesia mengalami kondisi yang dinamis. Reformasi pemerintahan yang disertai dengan keterbukaan sudah menjadi tuntutan di Indonesia. Hal ini menyebabkan semakin menguatnya tuntutan aspek transparansi termasuk pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sebelumnya pola sentralisasi memiliki kewenangan yang tidak terbatas terhadap keputusan pemerintah daerah dalam mengatur daerahnya, semenjak itu pemerintah pusat mengeluarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah dan undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang berdampak berubahnya pola hubungan sentralisasi menjadi pola desentralisasi yang memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengatur daerahnya. Pemerintah juga mengeluarkan undang-undang nomor 32 tahun 2004 yang mengatur tentang proses penyusunan anggaran yang melibatkan pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) dan pihak legislatif (DPRD).

Menurut UU No. 32 tahun 2004 proses penyusunan anggaran melibatkan pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) dan pihak legislatif (DPRD), dimana kedua pihak tersebut melalui panitia anggaran. Eksekutif berperan sebagai pelaksana operasionalisasi daerah yang berkewajiban membuat rancangan APBD. Sedangkan legislatif bertugas mensahkan rancangan APBD dalam proses ratifikasi anggaran. Proses penyusunan APBD dimulai dengan kedua belah pihak yaitu antara eksekutif dengan legislatif membuat kesepakatan tentang kebijakan umum APBD yang menjadi dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pihak eksekutif bertugas membuat rancangan APBD yang sesuai kebijakan tersebut, kemudian pihak legislatif menetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda) sebelumnya dirapatkan. Dalam teori keagenan, peraturan daerah menjadi alat legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran yang dijalankan

oleh pihak eksekutif. Di era desentralisasi diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan dalam berbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya pemerintah dengan memberikan berbagai fasilitas untuk investasi. Konsekuensinya, pemerintah perlu memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini.

Kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah ini lahir dikarenakan perkembangan kondisi didalam negeri yang menunjukkan keinginan dari masyarakat akan keterbukaan informasi publik dan kemandirian daerah dalam melaksanakan pengelolaan roda pemerintahan. Selain itu kondisi dunia secara global pun mengindikasikan semakin kuatnya arus globalisasi yang tentunya menuntut adanya daya saing yang kuat antar tiap negara.

Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain dapat memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal yang berbeda-beda (Harianto dan Adi). Perubahan alokasi belanja daerah ditunjukan untuk pembangunan berbagai fasilitas modal. Pemerintah perlu memfasilitasi berbagai aktivitas peningkatan perekonomian, salah satunya dengan membuka kesempatan berinvestasi. Pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan dilakukan untuk meningkatkan daya tarik investasi. Pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata pada kenaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan kata lain, pembangunan dalam berbagai fasilitas ini akan berujung pada peningkatan kemandirian daerah (Wong 2004, dalam Adi 2006).

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diberikan kewenangan dan keluasan untuk mengelola dan memanfaatkan secara efisien sumber penerimaan daerah yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Pelaksanaan otonomi daerah akan membawa suatu konsekuensi logis, bahwa setiap daerah harus memiliki kemampuan untuk memberdayakan dirinya sendiri, baik dalam kepentingan ekonomi, pembinaan sosial kemasyarakatan, dan pemenuhan kebutuhan untuk membangun daerahnya

serta dapat melaksanakan peningkatan pelayanan kepada masyarakat (Samad & Iyan, 2013).

Di daerah Jawa Barat, pembangunan ekonomi ditandai dengan meningkatnya produktivitas dan meningkatnya pendapatan per kapita penduduk sehingga terjadi perbaikan kesejahteraan. Kenyataannya dalam pemerintah daerah Jawa Barat saat ini adalah dengan adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi ternyata tidak selalu diikuti oleh belanja modal, hal ini dapat dilihat dari kecilnya belanja modal yang dianggarkan dibandingkan dengan total anggaran belanja daerah yaitu hanya sebesar kurang dari 20% Anggaran Belanja Daerah. Anggaran Belanja Daerah tertinggi justru anggaran belanja pegawai yang mencapai lebih dari 50% dari Anggaran Belanja setiap tahun nya.

Upaya dalam penguatan daya saing negara secara umum dapat dicapai bila pemerintah daerahnya memiliki kemampuan yang baik dalam mengembangkan potensi sumber daya yang ada didaerah sehingga dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas pembangunan. Masyarakat harus menyadari Otonomi daerah sebagai suatu transformasi paradigma dalam penyelenggaraan peningkatan pembangunan di pemerintahan daerah, sebab tujuan dari program otonomi daerah adalah membangun daerah dan mempercepat laju pertumbuhan ekonomi, serta mengurangi kesenjangan antar daerah, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat agar lebih efisien dan reponsif terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik daerah masing-masing.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014, tujuan otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah mempunyai keluasaan atau hak lebih dalam membuat kebijakan - kebijakan untuk disesuaikan dengan kondisi daerahnya. Peningkatan hak dalam pengelolaan roda pemerintahan daerah ini

tentunya harus diimbangi dengan meningkatkan tanggung jawab pemerintah daerah dalam setiap pengambilan keputusannya dalam membangun daerah nya. Peningkatan tanggung jawab disini bertujuan meningkatkan kemandirian pemerintah daerah dalam membiayai program program yang dijalankannya dan dapat di pertanggung jawabkan.

Karena memang peningkatan kemandirian pemerintah daerah tersebut diharapkan dapat diraih melalui otonomi daerah yang pada akhirnya akan mendorong pembangunan daerah yang semakin baik (Halim 2001:2).

Kemandirian keuangan daerah diharapkan dapat terwujud dengan adanya otonomi daerah karena pemerintah pusat menyadari bahwa yang paling mengetahui kondisi atau keadaan daerah adalah pemerintah daerah itu sendiri, baik dari segi permasalahan yang ada sampai dengan sumber sumber pendapatan yang bisa digali oleh pemerintah daerah itu sendiri. Keberhasilan pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan pendapatannya akan berpengaruh kepada kemampuan daerah dalam membiayai atau mendanai kebutuhan belanja daerah. Selain pendapatan asli daerah, komponen pendapatan daerah berdasarkan kepada UU nomor 23 tahun 2014 yang menyatakan bahwa yang menjadi sumber pembiayaan pembangunan daerah bukan hanya saja pendapatan asli daerah, namun ada juga transfer dari pemerintah pusat dalam bentuk dana perimbangan. Dana perimbangan merupakan inti dari hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dana perimbangan bersumber dari APBN berupa Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan fiskal kepada setiap daerah. Meningkatnya penerimaan daerah melalui pemberian dana perimbangan dan pengumpulan dana non perimbangan pada satu sisi akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi pada daerah tersebut, Kebijakan perimbangan keuangan ditekankan pada empat tujuan utama yaitu :

- a) Memberikan sumber dana bagi daerah otonom untuk melaksanakan urusan yan diserahkan yang menjadi tanggung jawabnya.
- b) Mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

- c) Meningkatkan kesejahteraan, pelayanan publik dan mengurangi kesenjangan kesejahteraan dan pelayanan publik antar daerah.
- d) Meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan akuntabilitas pengelolaan sumber daya daerah khususnya sumber daya keuangan.

Pendapatan Asli daerah dan Dana perimbangan diharapkan mampu membiayai atau mendanai belanja daerah yang merupakan inti pengeluaran pemerintah daerah dalam periode satu tahun anggaran yang berisikan biaya biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah daerah dalam menjalankan program kerja pemerintahan. Komposisi belanja daerah harus diperhatikan sebaik mungkin terhadap kebutuhan fasilitas masyarakat agar dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat atas kinerja pemerintahan daerah. Apabila kepercayaan masyarakat meningkat, maka tentunya dapat meningkatkan kontribusi masyarakat dalam membayar pajak daerah yang merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah. Sehingga dalam upaya meningkatkan pelayanan publik ini alokasi belanja daerah pun harus mengalami perubahan, jika ingin meningkatkan pelayanan publik harus lebih memanfaatkan dana yang diterima baik dari pendapatan asli daerah maupun dana perimbangan agar lebih di prioritaskan ke alokasi belanja modal. Alokasi belanja modal ini juga bertujuan meningkatkan pelayanan publik baik sarana maupun prasarana dan agar adanya peningkatan fasilitas yang dapat menggairahkan peningkatan aktifitas ekonomi masyarakat yang tentunya akan semakin menumbuhkan investasi didaerah.

Dalam pengelolaan anggaran, asas kemandirian dijadikan dasar Pemerintah Daerah untuk mengoptimalkan penerimaan dari daerahnya sendiri yaitu sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan yang sah (Kawedar, 2008). Dengan adanya peningkatan PAD diharapkan dapat meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga pemerintah memberikan kualitas pelayanan publik yang baik. Hal ini selaras dengan penelitian sebelumnya milik

Rosy Puspita Saridan I Gusti Bagus Indrajaya (2014), I Putu Irvan dan Ni Luh Karmini (2016), Pelealu, A. M. (2013) yang mengatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal, akan *tetapi* menurut penelitian milik *Budi Santosa (2013)* yang mengatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi.

Dalam pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pelayanan kepada publik.

Setiap Daerah mempunyai kemampuan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan operasional didaerahnya masing-masing, hal tersebut menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah. Untuk mengatasi ketimpangan tersebut, Pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan untuk masing-masing daerah. Salah satu dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Umum merupakan dana yang berasal dari pemerintah pusat yang diambil dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan dana tersebut pemerintah daerah menggunakannya untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada publik. Studi yang dilakukan oleh Legrenzi dan Milas (2001) dalam Abdullah dan Halim (2004) menemukan bukti empiris bahwa dana transfer dalam jangka panjang berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah dana transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal. Hal ini dapat diperkuat oleh penelitian terdahulu dari *Rosy Puspita Saridan I Gusti Bagus Indrajaya (2014), I Putu Irvan dan Ni Luh Karmini (2016), PANJI, I Putu Barat, I Gusti Bagus (2016), De Gruyter (2011)*

yang mengatakan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap Pertumbuhan ekonomi ataupun Belanja Modal, *Namun* menurut **Budi Santosa (2013)** mengatakan bahwa Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi.

Pemerintah Pusat memberi pendelegasian wewenang kepada Pemerintah Daerah disertai dengan pengalihan dana, sarana dan prasarana serta Sumber Daya Manusia (SDM). Pengalihan dana diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK). Berdasarkan Undang-undang No. 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Pemanfaatan DAK diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang, dan tidak termasuk penyertaan modal. Dengan adanya pengalokasian DAK diharapkan dapat mempengaruhi belanja modal, karena DAK cenderung akan menambah asset tetap yang dimiliki pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik. **Rosy Puspita Saridan I Gusti Bagus Indrajaya (2014), I Putu Irvan dan Ni Luh Karmini (2016)** yang mengatakan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal dan pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka akan dilakukan suatu penelitian dengan judul: **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan (Daper) Terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat 2014 – 2017 ”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja modal Pemerintah Provinsi Jawa Barat 2014 – 2017 ?

2. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja modal Pemerintah Provinsi Jawa Barat 2014 – 2017 ?
3. Apakah pendapatan asli daerah dan dana perimbangan secara simultan berpengaruh terhadap belanja modal Pemerintah Provinsi Jawa Barat 2014 – 2017 ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal Pemerintah Provinsi Jawa Barat 2014 – 2017.
2. Untuk mengetahui pengaruh dana perimbangan terhadap belanja modal Pemerintah Provinsi Jawa Barat 2014 – 2017.
3. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah dan dana perimbangan secara simultan berpengaruh terhadap belanja modal Pemerintah Provinsi Jawa Barat 2014 – 2017.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah Daerah
Penelitian ini bermanfaat untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah dan dana perimbangan dalam memenuhi pembiayaan belanja modal Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat, dan juga sebagai masukan dalam melaksanakan atau menjalankan kebijakan pembangunan kedepannya.
2. Bagi Penulis
Menambah ilmu pengetahuan dan wawasan penulis berkaitan dengan penelitian akuntansi sektor publik.
3. Bagi Pihak Lain
Memperkaya penelitian-penelitian sejenis yang telah ada yang dapat dijadikan perbandingan dengan penelitian-penelitian berikutnya.