

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan negara yang terbagi atas beberapa provinsi dan setiap provinsi terdiri dari daerah-daerah kabupaten atau kota yang juga setiap kabupaten atau kota memiliki pemerintah daerah. Banyaknya daerah di Indonesia membuat Pemerintah Pusat sulit mengkoordinasi pemerintahan yang ada di daerah-daerah, sehingga untuk memudahkan pelayanan dan penataan pemerintahan, maka pemerintah pusatpun memutuskan untuk menggunakan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang – Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Undang-undang nomor 23 tahun 2014 asas desentralisasi itu sendiri merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada otonomi daerah berdasarkan asas otonomi. Sehingga pemerintah daerah diberikan tanggung jawab yang besar untuk menerapkan otonomi daerahnya sendiri. Otonomi daerah itu sendiri merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan umum di UU Otonomi Daerah No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang telah menggantikan UU No. 22 tahun 1999.

Diberlakukannya otonomi daerah memberi kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya alam yang dimiliki secara efektif dan efisien dan mengembangkan potensi daerah yang tujuannya untuk meningkatkan pendapatan daerah. Pemerintah daerah sendiri juga memiliki otonomi yang luas dalam mengurus dan mengelola sumber-sumber perekonomian daerah secara

mandiri dan bertanggung jawab yang hasilnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 21 memberikan penjelasan lanjutan mengenai hak dari penyelenggaraan otonomi daerah: (a). mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya (b). memilih pemimpin daerah (c). mengelola aparatur daerah (d). mengelola kekayaan daerah (e). memungut pajak daerah dan retribusi daerah (f). mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah (g). mendapatkan sumber – sumber pendapatan lain yang sah dan (h). mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang – undangan.

Undang – Undang ini juga menjelaskan bahwa daerah juga memiliki kewajiban: (a). melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan NKRI (b). meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat (c). mengembangkan kehidupan demokrasi (d). mewujudkan keadilan dan pemerataan (e). meningkatkan pelayanan dasar pendidikan (f). menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan (g). menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak (h). mengembangkan sistem jaminan sosial (i). menyusun perencanaan dan tata ruang daerah (j). mengembangkan sumber daya produktif di daerah (k). melestarikan lingkungan hidup (l). mengelola administrasi kependudukan (m). melestarikan nilai sosial budaya (n). membentuk dan menerapkan peraturan perundang – undangan sesuai dengan kewenangan dan (o). kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang – undangan.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi pemerintah daerah di danai oleh APBD. APBD atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah itu sendiri berdasarkan Permendagri No. 13 tahun 2006 Pasal 1 Ayat 9 adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Kegiatan pengelolaan APBD dimaksud meliputi kegiatan perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, dan pengawasan atau pengendalian anggaran, termasuk pelaporan pelaksanaan anggaran atas semua komponen atau struktur APBD. Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004 menyebutkan

bahwa pendapatan daerah terdiri dari beberapa jenis sumber, beberapa diantaranya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) yang termasuk dalam komponen APBD, dimana yang dijadikan variabel independen oleh peneliti.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki (Adyatama dan Oktaviani, 2015). PAD bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mengoptimalkan potensi pendanaan daerah sendiri dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Sedangkan dalam UU No. 33 tahun 2004 Bab 1 pasal 1 menjelaskan bahwa PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mutlak harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah agar mampu untuk membiayai kebutuhannya sendiri, sehingga ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat semakin berkurang dan pada akhirnya daerah dapat mandiri. Kemandirian suatu kabupaten atau kota dapat dilihat dari besarnya PAD yang diperoleh dan dalam membiayai pengeluaran atau melaksanakan wewenang dan tanggung jawabnya kepada masyarakat untuk membantu dan memfasilitasi sarana dan prasarana masyarakat.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan atau dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU No. 33 tahun 2004 dan PP nomor 55 tahun 2005) yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian dari Dana Bagi Hasil (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Seharusnya dana transfer dari pemerintah pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula secara transparan dan dapat dipertanggung jawabkan. Pemerintah dalam

perkembangannya memberikan dana perimbangan untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar. Salah satu komponen dana perimbangan tersebut adalah Dana Alokasi Umum (DAU).

Menurut Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004, DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, dengan jumlah keseluruhan yang ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU dialokasikan untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota. Menurut Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999, DAU dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil (Guritno dan Suzan, 2015).

Dengan adanya transfer dana dari pusat dalam bentuk DAU ini, diharapkan pemerintah daerah bisa lebih mengalokasikan PAD yang didapatnya untuk membiayai belanja modal di daerahnya. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif (Suryani dan Pariani, 2018).

Belanja modal itu sendiri menurut PP No. 71 Tahun 2010 belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi 1 tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum. Belanja modal di gunakan untuk memperoleh aset tetap pemerintah daerah seperti tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Cara mendapatkan belanja modal dengan membeli melalui proses lelang atau tender. Aset tetap yang dimiliki pemerintah daerah sebagai akibat adanya belanja modal merupakan syarat utama

dalam memberikan pelayanan publik. Untuk menambah aset tetap, pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD.

Sehubungan dengan penjelasan diatas, fenomena yang terjadi di salah satu kota di provinsi Banten, tepatnya kota Serang. Dimana PAD sektor retribusi di kota Serang mengalami penurunan secara drastis dikarenakan beberapa sumber PAD yang kewenangannya diambil alih oleh pemprov maupun pusat. Berbeda dengan kota Serang, realisasi PAD kabupaten Lebak mengalami peningkatan yang signifikan. Berdasarkan hasil evaluasi, anggaran PAD Tahun 2018 sebesar Rp 299.732.587.100 miliar, dapat terealisasi sebesar Rp 358.314.884.766 miliar atau mencapai angka 119,54%. Hal ini membuktikan bahwa pemkab Lebak telah mampu merealisasikan PAD secara efisien (DJKP Kementerian Keuangan).

Selanjutnya mengenai dengan belanja modal daerah yang ada di kota Tangerang yang mengalami penurunan dari tahun 2017 ke tahun 2018. Di tahun 2017 realisasi belanja modal kota Tangerang senilai Rp.74.510.195.372 dan mengalami penurunan di tahun 2018 yakni hanya sebesar Rp.64.142.988.338 (DJKP Kementerian Keuangan). Meskipun realisasi anggaran PAD kota tersebut mengalami peningkatan. Ini menandakan bahwa terjadi pengurangan asset dan kekayaan daerah atau bahkan mengurangi belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum.

Dalam penelitian sebelumnya yang berkenaan dengan Pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Modal yang di lakukan oleh Guritno dan Suzan (2015) di kota Bandung Raya mengungkapkan bahwa PAD dan DAU kota Bandung Raya secara simultan maupun secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal kota Bandung Raya. Menurut Mawarni dkk (2014) yang melakukan penelitian pada kabupaten/kota di provinsi Aceh mengungkapkan bahwa secara simultan PAD dan DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal daerah kabupaten/kota seprovinsi Aceh, namun secara parsial PAD berpengaruh positif, sedangkan DAU berpengaruh negatif terhadap belanja modal. Penelitian bertolak belakang dengan penelitian yang dilakukan oleh Suryani dan Pariani (2018) di provinsi Riau yang mengungkapkan bahwa secara parsial PAD berpengaruh negatif terhadap belanja modal, sedangkan DAU berpengaruh positif terhadap belanja modal daerah provinsi Riau.

Sejalan dengan penelitian ini, penelitian yang dilakukan oleh Adyatma dan Oktaviani (2015) di provinsi Jawa Tengah juga mengungkapkan bahwa secara parsial PAD berpengaruh negatif terhadap belanja modal, sedangkan DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah provinsi Jawa Tengah. Dan secara simultan PAD dan DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal daerah provinsi Jawa Tengah. Dan penelitian yang dilakukan oleh Martini dkk (2014) mengungkapkan bahwa adanya hubungan yang positif antara PAD, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap belanja modal serta hubungan yang positif juga antara PAD dan Dana Alokasi Umum.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Huber *at all* di Inggris (2017) mengemukakan bahwa pendapatan yang tinggi untuk masyarakat golongan atas di Inggris memiliki pendapatan yang besar yang dipengaruhi oleh perubahan politik serta perubahan tarif pajak. Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Buitter dan Sibert di Amerika Serikat (2018) menyebutkan bahwa pengurangan pajak laba perusahaan federal AS pada bulan Desember 2017 dari 35% hingga 21% telah mempengaruhi akumulasi belanja modal Negara tersebut. Dan penelitian yang dilakukan oleh Gopinath *at all* di Eropa Selatan (2015) mengungkapkan bahwa antara Spanyol, Italia, dan Portugal ada tren peningkatan produk pendapatan marginal per kapita.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis berkeinginan mengetahui seberapa besar pengaruh yang ditimbulkan oleh PAD dan DAU terhadap belanja modal, maka peneliti mengangkat judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal Daerah Kabupaten/Kota di provinsi Banten Tahun 2014 – 2018”**.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang diungkapkan di atas, maka perumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah terdapat hubungan secara parsial antara PAD terhadap Belanja Modal daerah kabupaten/kota di provinsi Banten tahun anggaran 2014 - 2018?
2. Apakah terdapat hubungan secara parsial antara DAU terhadap Belanja Modal daerah kabupaten/kota di provinsi Banten tahun anggaran 2014 - 2018?

3. Apakah terdapat hubungan secara simultan antara PAD dan DAU terhadap Belanja Modal daerah kabupaten/kota di provinsi Banten tahun anggaran 2014 - 2018?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah diatas, maka tujuan yang akan dicapai dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui hubungan secara parsial antara PAD terhadap Belanja Modal daerah kabupaten/kota di provinsi Banten tahun anggaran 2014 - 2018.
2. Mengetahui hubungan secara parsial antara DAU terhadap Belanja Modal daerah kabupaten/kota di provinsi Banten tahun anggaran 2014 - 2018.
3. Mengetahui hubungan secara simultan antara PAD dan DAU terhadap Belanja Modal daerah kabupaten/kota di provinsi Banten tahun anggaran 2014 - 2018.

### **1.4. Manfaat penelitian**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan ada kegunaan manfaat yang dapat diambil bagi semua pihak yang berkepentingan. Adapun manfaat yang dapat diperoleh dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan mengenai PAD, DAU, dan Belanja Modal serta pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Modal.

2. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Banten.

Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan dan evaluasi bagi pemerintah, sehingga PAD dan DAU daerahnya dapat diatur dan direalisasikan dengan baik guna kepentingan masyarakat umum khususnya masyarakat di daerah kabupaten/kota di provinsi Banten.

3. Bagi masyarakat

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai informasi kepada masyarakat bahwa sumber pendapatan daerah itu sangat membantu pelaksanaan tugas – tugas pemerintahan daerah, dalam membangun infrastruktur maupun perekonomian daerah.