

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sistem Otonomi Daerah telah diberlakukan di Negara Indonesia hal ini dilakukan demi mewujudkan keadilan dan kemakmuran setiap rakyat Indonesia tanpa meninggalkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia itu sendiri. Otonomi Daerah yang dimaksudkan disini yaitu Pemerintah Daerah dapat secara mandiri membuat kebijakan-kebijakan yang terkait demi kepentingan masyarakat sesuai perundang-undangan yang berlaku pada Pemerintahan Republik Indonesia. Dalam memberlakukan otonomi Daerah sering menimbulkan permasalahan-permasalahan yang baru. Salahsatu permasalahan dalam pelaksanaan otonomi Daerah yang sering muncul yaitu tentang anggaran yang dimiliki oleh suatu Pemerintah Daerah. Banyak Pemerintah Daerah yang tidak memiliki anggaran yang cukup dalam mengurus dan mengatur urusan Pemerintahan.

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 Pemerintahan Daerah yang telah menggantikan UU No. 22 Tahun 1999.

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 Khusus (KAU) 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 di pertanggungjawabkan. 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 Khusus (DAK).

DAK 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. DAK untuk masing masing pemerintah provinsi dapat dilihat dari pos dana perimbangan dalam Laporan Realisasi APBD (Gugus, 2013). Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk Belanja Modal APBD untuk menambah asst

tetap. Alokasi belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun fasilitas publik. 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 suatu daerah ditetapkan berdasarkan besar atau kecinya pendapatan asli suatu daerah. Hal ini terdapat dalam PP No 58 tahun 2005 yang menyatakan bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan. Dana Alokasi Khusus adalah bagian dari dana perimbangan yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membantu mendanai segala kegiatan khusus suatu daerah, khususnya untuk membiayai kebutuhan serana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah (UU No. 33/2014). Tujuan Dana Alokasi Khusus untuk mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah.

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 digunakan 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.

Prinsipnya alokasi belanja modal dibuat untuk menghasilkan aset tetap milik pemerintah daerah yang sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah atau masyarakat yang bersangkutan. Dalam perspektif penganggaran partisipatif,

keterlibatan masyarakat diharapkan dapat memberikan masukan penting dalam memilih aset tetap.

Realita yang terjadi di beberapa daerah, salah satunya Provinsi Kalimantan dan Sulawesi, meskipun memiliki PAD yang cukup besar pemerintah daerah masih sangat bergantung pada bantuan pemerintah pusat. Besarnya Pendapatan Asli Daerah akan menjadi salah satu faktor penentu dalam menentukan belanja modal bagi daerah tersebut. Hal ini sesuai dengan PP No. 58 tahun 2005 yang menyatakan bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan.

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.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Juniawan dan Suryanti (2018) menemukan hasil bahwa, Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Modal, dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap Belanja Modal, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Permana dan Rahardjo (2013) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Alokasi Anggaran Belanja Modal Daerah dan Tidak terdapat

pengaruh positif Dana Alokasi Khusus terhadap Alokasi Anggaran Belanja Modal. Selain itu penelitian yang dilakukan oleh Abid dkk (2018) menunjukkan bahwa secara parsial Pendapatan Asli Daerah tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap Belanja Modal, sedangkan Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal.

Penelitian yang dilakukan oleh Sari dan Robiyanto (2017) menunjukkan bahwa secara parsial Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh signifikan terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal, sedangkan Dana Alokasi Khusus secara parsial tidak berpengaruh signifikan terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Secara simultan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), berpengaruh signifikan terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Penelitian yang dilakukan oleh Suryana (2018) menunjukkan bahwa secara parsial bahwa pendapatan asli daerah (PAD), dan dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal sebesar 87,0%.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Huber *et al* 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 *et al* 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 DAK terhadap belanja modal, maka peneliti mengangkat judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal Daerah Kabupaten/Kota di provinsi Jambi”**.

1.2. Perumusan Masalah

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

1. Apakah terdapat pengaruh antara PAD terhadap Belanja Modal daerah kabupaten/kota di provinsi Jambi tahun anggaran 2014 – 2018 ?
2. Apakah terdapat pengaruh antara DAK terhadap Belanja Modal daerah kabupaten/kota di provinsi Jambi 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 pengaruh antara PAD terhadap Belanja Modal daerah kabupaten/kota di provinsi Jambi tahun anggaran 2014 - 2018.
2. Mengetahui pengaruh antara DAK terhadap Belanja Modal daerah kabupaten/kota di provinsi Jambi 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, DAK, dan Belanja Modal serta pengaruh PAD dan DAK terhadap Belanja Modal.

2. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi

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

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.