

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 di Indonesia. Termasuk pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. sebelumnya pola sentralisasi memiliki kewenangan yang terbatas terhadap keputusan pemerintah daerah dalam mengatur daerahnya, semenjak itu pemerintah 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).

Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 Pasal 19 ayat (2) 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. Peraturan daerah dalam teori keagenan, menjadi alat legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran yang dijalankan oleh pihak eksekutif. Pada era desentralisasi fiskal diharapkan

terjadinya peningkatan pelayanan di 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). 3(tiga) 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 berdampak yang nyata pada kenaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Jadi dapat disimpulkan bahwa pembangunan dalam berbagai fasilitas ini akan berujung pada peningkatan kemandirian daerah (Wong (2004) , dalam Adi (2006:26)).

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dalam pelaksanaannya pemerintah daerah diberikan kewenangan dan keluasaan 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 (2013:97).

Pembangunan ekonomi dalam daerah Jawa Barat 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.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 6, 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. Pemerintah Daerah dengan adanya otonomi 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 Pasal 1 angka 35 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 dana perimbangan dan pengumpulan dana non perimbangan pada satu sisi akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi pada daerah tersebut, Empat tujuan utama kebijakan perimbangan yaitu :

- a) Memberikan sumber dana bagi daerah otonom untuk melaksanakan urusan yang diserahkan yang menjadi tanggung jawabnya.
- b) Mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.
- c) Meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan public dan mengurangi kesenjangan kesejahteraan dan pelayanan public 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 diprioritaskan 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 di daerah.

Pada pengelolaan anggaran, asas kemandirian dijadikan dasar Pemerintah Daerah untuk mengoptimalkan penerimaan dari daerahnya sendiri yaitu sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berdasarkan Undang-undang No.32 Tahun 2004 Pasal 19 Ayat (2), 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). Adanya peningkatan PAD diharapkan dapat meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga 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 (2013:1)* yang mengatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi.

Pada 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.

Pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan untuk masing-masing daerah untuk mengatasi ketimpangan kemampuan daerah yang tidak sama. 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. Pemerintah daerah menggunakan Dana Alokasi Umum untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada publik. Studi yang dilakukan 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 (2013:1)* 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 UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 1

angka 8, 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. 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 Provinsi Jawa Barat 2014 – 2017”**.

1.2 Rumusan Masalah

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

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

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal Provinsi Jawa Barat 2014 – 2017.

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

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka manfaat yang bisa diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Memberikan tambahan ilmu pengetahuan dan pemahaman tentang pendanaan serta pendapatan daerah, serta mengetahui seberapa pengaruhnya PAD dan Dana Perimbangan terhadap Anggaran Belanja Modal

2. Bagi Regulator

Penelitian ini bermanfaat untuk pemerintah selaku pembuat peraturan ataupun kebijakan yang ada, sebagaimana dengan penelitian ini pemerintah dapat melihat sudah atau belum kah peraturan atau kebijakan tersebut diterapkan khususnya di Jawa Barat, seperti pemerataan alokasi DAK, DAU, DBH apakah sudah tepat sasaran atau belum.

3. Bagi Investor

Penelitian ini dapat bermanfaat bagi masyarakat Jawa Barat khususnya untuk dapat menilai sudah atau belum sesuaikah infrakstruktur yang ada dengan pendapatan daerah dengan penelitian ini sebagai acuan data nya.