

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pergantian pemerintah Orde Baru kepada Orde Reformasi pada tahun 1998 menandakan terjadinya Era Reformasi. Sejak terjadinya era reformasi, pola pemerintahan yang berlaku termasuk berubah berkaitan dengan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang pada era Orde Baru hanya memiliki kewenangan terbatas akibat diterapkannya pola sentralisasi, setelah reformasi polanya menjadi berubah dengan pola desentralisasi melalui pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam mengatur pemerintahannya.

Kebijakan desentralisasi selanjutnya lebih dikenal dengan kebijakan otonomi daerah. Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang direvisi menjadi UU nomor 32 tahun 2004 dan diubah dengan Perpu nomor 3 tahun 2005 serta UU nomor 25 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang direvisi menjadi UU nomor 33 tahun 2004, menjadi tonggak awal dari otonomi daerah (Bastian, 2006:1).

Melihat perkembangan kondisi dalam negeri yang menunjukkan keinginan rakyat akan keterbukaan informasi publik dan kemandirian daerah dalam melaksanakan roda pemerintahan, maka kebijakan otonomi daerah menjadi opsi yang dipilih saat itu. Tujuan otonomi daerah sendiri adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antar daerah dan meningkatkan pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan dan potensi sesuai karakteristik daerah masing-masing. Hal

ini di dilakukan agar masing-masing daerah dapat mengelola rumah tangganya sendiri sesuai dengan dasar pemikiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-undang ini menjelaskan bahwa otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan maupun 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. Agar pemerintahan berjalan lebih efektif dan efisien maka dilaksanakan kebijakan otonomi daerah. Kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri disebut dengan desentralisasi. Berdasarkan kewenangan yang diberikan tersebut, pemerintah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan perekonomian daerahnya.

Shah (dalam Mardiasmo, 2002:25) mengemukakan bahwa terdapat dua manfaat nyata yang diharapkan dari penerapan desentralisasi, yaitu pertama adalah mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. Kedua adalah memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap.

Pada hakekatnya, setiap daerah memiliki kemampuan keuangan yang berbeda-beda dan tidak semua daerah dapat memenuhi semua kebutuhan

daerahnya dengan hanya mengandalkan potensi daerahnya saja. Dengan demikian kemampuan keuangan daerah menjadi suatu alat ukur dalam menilai apakah suatu daerah telah mampu atau tidak dalam menjalankan otonomi daerah. Untuk mengatasi perbedaan pendapatan masing-masing daerah tersebut, pemerintah pusat memberikan bantuan alokasi dana kepada pemerintah daerah berupa Dana Perimbangan.

Definisi Dana Perimbangan dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yaitu dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana Perimbangan ini bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah maupun antar pemerintahan daerah. Dana Perimbangan dilaksanakan karena Pendapatan Asli Daerah (PAD) sendiri dinilai belum mampu memenuhi kebutuhan pembangunan di masing-masing daerah. Hal ini sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 10 yang menyatakan bahwa yang menjadi sumber-sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah (*capital investment*) antara lain berasal dari PAD dan Dana Perimbangan yang diterima oleh daerah-daerah dari pemerintah pusat.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pemerintah daerah dituntut untuk tidak terlalu bergantung pada Dana

Perimbangan dari pusat, karena pemerintah daerah yang mengetahui bagaimana keadaan dan kebutuhan daerahnya sendiri. Pendapatan Asli Daerah diharapkan menjadi sumber penerimaan terbesar pada pemerintahan daerah. Namun saat ini pada kenyataannya Dana Perimbangan masih menjadi sumber pendapatan daerah terbesar masing-masing daerah di Indonesia. Ini membuktikan bahwa daerah masih bergantung pada bantuan pusat untuk menjalankan pemerintahannya.

Dengan penerimaan daerah yang maksimal, pemerintah daerah dapat melaksanakan kegiatan pemerintahan dengan melakukan belanja-belanja daerah yang telah direncanakan dalam APBD. Klasifikasi belanja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah untuk Tujuan Pelaporan Keuangan adalah : belanja operasi, belanja modal, belanja lain-lain/belanja tak terduga, dan belanja transfer. Sementara belanja yang berdampak langsung bagi pelayanan publik adalah Belanja Modal.

Belanja Modal termasuk dalam jenis belanja langsung karena dianggarkan langsung dengan program dan kegiatan pemerintah daerah. Pada era otonomi daerah ini pemerintah harus mementingkan penyerapan belanja modal untuk penambahan aset tetap daripada belanja rutin yang bersifat konsumtif dan manfaatnya tidak berdampak langsung kepada masyarakat. Salah satu tugas pemerintah adalah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakatnya. Apabila kualitas pelayanan publik sudah dilaksanakan secara maksimal maka diharapkan produktivitas publik juga meningkat.

Manfaat dari Belanja Modal atau *capital expenditure* adalah dapat dirasakan langsung oleh publik. Oleh karena itu, penyerapan belanja modal sangat

penting karena Belanja Modal memiliki dampak jangka panjang sedangkan pengeluaran rutin berdampak jangka pendek. Namun saat ini komposisi pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap daerah untuk belanja daerah cenderung lebih besar untuk belanja rutin seperti gaji Pegawai Negara Sipil (PNS) dibandingkan dengan belanja modal untuk infrastruktur.

Menurut Halim (2001), Semakin besar dana Pendapatan Asli Daerah berarti semakin besar belanja daerah yang dilakukan pemerintah daerah untuk pembangunan di daerahnya masing-masing. Sedangkan Solikin, (2007:7) menyatakan bahwa semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka pengeluaran pemerintah atas belanja modal pun akan semakin tinggi. Artinya temuan tersebut mengindikasikan bahwa besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi salah satu faktor penentu dalam menentukan belanja modal. Dan apabila pengeluaran pemerintah atas belanja modal tinggi maka akan mengakibatkan kenaikan pula pada belanja pemeliharaannya.

Tabel 1.1 Data Realisasi Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Modal Provinsi Nusa Tenggara Timur

Tahun	Pendapatan Asli Daerah	Dana Perimbangan	Belanja Modal
2013	Rp. 476.687.746.171	Rp.1.165.719.910.064	Rp.241.257.074.278
2014	Rp. 734.805.391.648	Rp.1.282.745.347.275	Rp.414.231.988.890
2015	Rp. 872.546.745.800	Rp.1.461.922.422.707	Rp.606.702.214.577
2016	Rp.1.003.412.656.000	Rp.2.839.657.758.567	Rp.598.154.833.618
2017	Rp.1.016.023.429.000	Rp.3.644.692.862.110	Rp.478.036.323.343

(Sumber Data : BPPKAD, diolah sendiri, 2018)

Dari tabel diatas, sehubungan dengan apa yang terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Timur saat ini, ketika PAD memperlihatkan adanya trend yang terus meningkat terbukti penyerapan anggaran untuk Belanja Modal justru rendah atau

menurun di tahun 2015-2017. Selain itu, secara umum komposisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada setiap daerah kabupaten dan kota memperlihatkan adanya kecenderungan belanja rutin yang lebih besar, seperti gaji Pegawai Negara Sipil (PNS) dibandingkan dengan belanja modal untuk infrastruktur. Hal inilah yang mengakibatkan buruknya fasilitas publik dan tidak adanya penambahan jumlah infrastruktur baru secara signifikan, seperti penambahan atau perbaikan jalan, pembangkit listrik, pengolahan air bersih, dan pelayanan kebutuhan publik lainnya. Selain itu, komposisi belanja yang tidak proposional ini menjadi penghambat laju pertumbuhan ekonomi diberbagai daerah. Fenomena ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah khususnya provinsi Nusa Tenggara Timur belum efektif dalam melakukan penyerapan terhadap belanja modal.

Penelitian yang dilakukan Masayu (2017) dan Marlia (2014) dengan studi kasus pada Pemerintah Kota Bandung mendapatkan bukti adanya pengaruh signifikan PAD terhadap belanja daerah. Demikian juga dengan pengaruh dana perimbangan terhadap belanja daerah Pemerintah Kota Bandung. Hasil yang berbeda diperlihatkan oleh Kuswandono, Herawati dan Yunilma (2015) dalam penelitian mereka berkaitan dengan objek penelitian yang sama di Propinsi Sumatera Barat selama tahun anggaran 2011-2014, justru mendapatkan bukti tidak adanya pengaruh Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat terhadap Belanja Modal. Sementara Dana Bagi Hasil (DBH) yang diterima oleh kabupaten/kota di Sumatera Barat terbukti berpengaruh terhadap Belanja Modal, sedangkan Dana Alokasi Umum (DAU) yang diterima tidak berpengaruh terhadap

Belanja Modal. Hasil yang sama juga diperoleh Juliani (2016) dalam penelitiannya di Provinsi Kepulauan Riau, namun secara simultan Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, serta Dana Alokasi Khusus secara bersama-sama memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Modal.

Berdasarkan fenomena yang telah dijelaskan di atas serta adanya hasil kesimpulan yang berbeda-beda sehubungan dengan objek penelitian yang sama pada beberapa penelitian sebelumnya, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan objek yang sama dengan judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Modal Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Nusa Tenggara Timur”.

1.2. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana gambaran data dari variabel Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Modal?
2. Apakah variabel Pendapatan Asli Daerah secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal?
3. Apakah variabel Dana Perimbangan secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal?
4. Apakah variabel Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan secara simultan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah maka tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui gambaran data dari variabel Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Modal.
2. Untuk mengetahui variabel Pendapatan Asli Daerah secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal.
3. Untuk mengetahui variabel Dana Perimbangan secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal.
4. Untuk mengetahui variabel Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan secara simultan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada pemerintah daerah mengenai pentingnya Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal, serta untuk memberikan informasi dalam mengoptimalkan peningkatan kualitas pelayanan publik khususnya terkait dengan pembangunan daerah demi kemajuan daerah.

2. Bagi Pihak Lain

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam perkembangan ilmu pengetahuan khususnya untuk pengembangan teori-teori yang berhubungan dengan penerapan ekonomi, serta dapat digunakan sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya dalam hal ini mahasiswa-mahasiswa dalam bidang kajian ini.

3. Bagi Penulis

Menambah wawasan penulis dalam kaitan dengan bidang kajian yang diteliti.