

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Reformasi sektor publik yang disertai adanya tuntutan demokratisasi menjadi suatu fenomena global termasuk di Indonesia. Tuntutan demokratisasi ini menyebabkan semakin pentingnya pembenahan sektor publik secara berkelanjutan, baik yang menyangkut aspek transparansi maupun akuntabilitas. Kedua aspek ini menjadi dua hal penting dalam pengelolaan pemerintah secara keseluruhan, termasuk di bidang pengelolaan keuangan negara maupun daerah. Akuntabilitas publik dalam hal ini dikaitkan dengan pemberian informasi dan pengungkapan seluruh aktivitas dan kerja finansial Pemerintah Daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan (Mardiasmo, 2002), sementara transparansi lebih dikaitkan dengan ketersediaan informasi secara komprehensif.

Subagyo (2003) menyatakan bahwa keputusan politik pemberlakuan otonomi daerah yang dimulai sejak tanggal 1 Januari 2001, telah membawa implikasi yang luas dan serius. Otonomi daerah merupakan fenomena politik yang menjadikan penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik birokratis ke desentralistik partisipatoris. Pelaksanaan otonomi daerah didukung adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Revisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah) dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua Undang-Undang ini sebagai pengganti

dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Lahirnya undang-undang ini juga akan memberikan implikasi positif bagi dinamika aspirasi masyarakat setempat. Kebijakan daerah tidak lagi bersifat “*Given*” dan “*Uniform*” (selalu menerima dan seragam) dari Pemerintah Pusat, namun justru Pemerintah Daerah yang mesti mengambil inisiatif dalam merumuskan kebijakan daerah yang sesuai dengan aspirasi, potensi, dan sosiokultural masyarakat setempat. Undang-undang ini juga membuka jalan bagi terselenggaranya Pemerintahan yang baik (*Good governance*) di satu pihak dan pemberdayaan ekonomi rakyat di pihak lain. Karena dengan otonomi, Pemerintahan Kabupaten dan Kota memiliki kewenangan yang memadai untuk mengembangkan program-program pembangunan berbasis masyarakat (ekonomi rakyat). Jika selama ini program-program pemberdayaan ekonomi rakyat didesain dari Pusat, tanpa Daerah memiliki kewenangan untuk berkreasi, sekaranglah saatnya Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota menunjukkan kemampuannya. Ini merupakan tantangan bahwa daerah mampu mendesain dan melaksanakan program yang sesuai dengan kondisi lokal yang patut disikapi dengan kepercayaan diri dan tanggung jawab penuh (Pratiwi, 2007).

Pemberian otonomi yang luas kepada Pemerintah Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Prinsip-

prinsip otonomi daerah harus dipenuhi oleh Pemerintah Daerah, yaitu demokratisasi, transparansi, akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat. Artinya, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan secara luas, nyata, bertanggung jawab dan proporsional dalam mengatur, membagi dan memanfaatkan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah (Purnamawati, 2006).

Sesuai dengan Pasal 1 butir (h) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Revisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah) dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri atau aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan bagi pelayanan masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Pembiayaan penyelenggaraan Pemerintahan berdasarkan asas-asas desentralisasi dilakukan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak/retribusi dan mengelola Sumber Daya Alam (SDA). Sumber dana bagi daerah terdiri dari

Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus) dan Pinjaman Daerah, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Tiga sumber pertama langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, sedangkan yang lain dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerja sama dengan Pemerintah Daerah (Halim, 2009).

Keberhasilan pengembangan otonomi daerah bisa dilihat dari derajat otonomi fiskal daerah yaitu perbandingan antara PAD dengan total penerimaan APBDnya yang semakin meningkat, diharapkan dimasa yang akan datang ketergantungan daerah terhadap transfer dana pusat hendaknya diminimalisasi guna menumbuhkan kemandirian Pemerintah Daerah dalam pelayanan publik dan pembangunan (Puspita Sari, 2010).

Menurut Halim (2009) permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalian sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang masih belum memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah juga termasuk masalah lain yang berkontribusi terhadap masalah ini. Hal ini juga dapat dilihat dari banyaknya kebocoran-kebocoran yang masih sangat tinggi yang terjadi di berbagai daerah.

Peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai kebutuhan pengeluaran daerah saat ini rata-rata masih sangat kecil dan bervariasi antar

daerah yang satu relatif daerah lainnya, yaitu kurang dari 10% hingga 50%. Distribusi pajak antar daerah yang terjadi sangat timpang oleh karena basis pajak antar daerah sangat bervariasi. Peranan pajak dan retribusi daerah dalam pembiayaan juga masih sangat rendah dan variatif. Hal ini berdampak pula pada kualitas pelayanan yang sangat bervariasi.

Dengan adanya otonomi daerah ini, Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih mandiri tidak terkecuali mandiri dalam hal *financial*. Meskipun begitu, dalam prakteknya sejak dahulu Pemerintah Pusat selalu memberi dana bantuan ke daerah-daerah, baik dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) maupun bentuk dana transfer lainnya. Hal ini secara jelas dapat dilihat dalam Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimana dana transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber pendanaan utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasional daerah. Adapun tujuan transfer dana ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar Pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Maimunah, 2006). Selain transfer dana dari Pemerintah Pusat di atas, daerah masih memiliki sumber-sumber pendapatan daerah lainnya yang dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah.

Dalam kaitannya dengan penilaian kewajaran biaya penyelenggaraan suatu program atau kegiatan, belanja dikelompokkan atas Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 36 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan

Daerah, Belanja Tidak Langsung adalah kegiatan belanja daerah yang dianggarkan dan tidak memiliki hubungan apapun secara langsung dengan pelaksanaan program atau kegiatan, sementara Belanja Langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan yang meliputi Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa serta Belanja Modal. Belanja Langsung ini didasarkan untuk membiayai segala kegiatan Pemerintah Daerah yaitu dapat memantapkan upaya tata kelola pemerintah dan pembangunan infrastruktur yang mendukung pembangunan daerah. Oleh karena itu, untuk memantapkan upaya tata kelola pemerintah dan pembangunan infrastruktur tersebut, Pemerintah Daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif (Saragih, 2004). Maka dengan demikian, Pemerintah Daerah harus mampu mengalokasikan Belanja Langsung dengan baik karena Belanja Langsung dapat mendukung pembangunan daerah.

Fenomena yang terjadi pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur untuk Tahun Anggaran 2014-2017 yaitu Pemerintah Daerah cenderung memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap Pemerintah Pusat untuk membiayai Belanja Langsunnya. Berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran untuk setiap Kabupaten/Kota di Provinsi NTT Tahun anggaran 2014-2017 yaitu memiliki Pendapatan Asli Daerah bervariasi satu terhadap lainnya. Ada daerah yang memiliki

Pendapatan Asli Daerahnya tinggi dan ada juga daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah yang rendah. Selama Tahun 2014-2017 daerah yang memiliki pendapatan paling tinggi di antara Kabupaten/Kota se-NTT yaitu Kota Kupang dengan total sebesar Rp 595.743.224.348,71 dan rata-rata sebesar 14,89% dan daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah yang paling rendah selama kurun waktu 2014-2017 adalah Kabupaten Malaka dengan total sebesar Rp. 96.787.539.060,57 dan rata-rata sebesar 2,42% . Sementara Daerah yang cenderung mengalami peningkatan Pendapatan Asli Daerah setiap tahunnya adalah Kabupaten Lembata, Kabupaten Ngada, Kabupaten Sumba Barat Daya dan Kabupaten Sumba Timur.

Rahmawati (2010) dalam penelitiannya menyatakan bahwa daerah yang memiliki kemajuan di bidang industri dan kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD yang jauh lebih besar dibandingkan daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Oleh Karena itu Pemerintah Daerah seharusnya harus giat dan menaruh perhatian yang besar dalam meningkatkan dan menggali sumber-sumber daya yang dimilikinya untuk dapat meningkatkan pendapatannya sesuai dengan ketentuan undang-undang yang telah ditetapkan dari Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT selama melaksanakan otonomi dan desentralisasi selama ini terbukti memiliki kemandirian yang relatif rendah dalam hal menggali pembiayaan yang bersumber dari PAD. Dalam penelitiannya, Edison (2015) menyatakan bahwa sebagai konsekuensi dari

pelaksanaan dan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi, Pemerintah Daerah dituntut untuk mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Hal ini sekaligus mengisyaratkan bahwa Kabupaten/Kota se-NTT harus berusaha untuk mampu meningkatkan PAD yang merupakan salah satu tolak ukur bagi daerah dalam mewujudkan otonomi daerah. Akan tetapi kenyataannya yang terjadi di masing-masing Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT tidak mampu membiayai pengeluarannya sendiri jika hanya mengandalkan Pendapatan Asli Daerah.

Konsekuensi lanjutan dari fenomena ini adalah ketika Pemerintah Pusat mengeluarkan kebijakan melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Undang-undang inilah yang menyebabkan adanya kewajiban Pemerintah Pusat untuk menansferkan Dana Alokasi Umum (DAU) kepada Pemerintah Daerah. Dalam Laporan Realisasi Anggaran untuk setiap Kabupaten/Kota di Provinsi NTT Tahun anggaran 2014-2017 yaitu memiliki tingkat ketergantungan terhadap Dana Alokasi Umum disetiap daerah dengan besaran jumlah yang berbeda-beda. Ada sejumlah daerah yang memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi dan ada juga daerah yang memiliki tingkat ketergantungan cukup rendah dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya. Daerah yang memiliki tingkat ketergantungan paling tinggi adalah Kabupaten Timor Tengah Selatan dengan total sebesar Rp. 2.858.429.434.000,00 dengan rata-rata sebesar 71,46% dan Kabupaten Kupang dengan total sebesar Rp. 2.858.429.434.000,00 dan rata-rata sebesar

64,43%, sementara daerah yang memiliki tingkat ketergantungan paling rendah adalah Kabupaten Malaka dengan total sebesar Rp. 1.563.112.887.000,00 dan rata-rata sebesar 39,08 %; Kabupaten Sumba Tengah dengan total sebesar Rp. 1.312.115.225.000,00 dan rata-rata sebesar 2,80%; Kabupaten Sabu Rai Jua dengan total sebesar Rp. 1.301.973.177.000,00 dan rata-rata sebesar 32,55%; dan Kabupaten Sumba Barat Daya dengan total sebesar Rp. Rp 1.783.965.750.000,00 dan rata-rata sebesar 44,59 %.

Sementara untuk Belanja Langsung untuk setiap Kabupaten/Kota di Provinsi NTT juga peningkatan yang bervariasi setiap tahunnya. Daerah yang memiliki Belanja Langsung yang paling tinggi pada tahun 2014-2017 adalah Kabupaten Kupang dengan total sebesar Rp 1.839.993.305.964,00 dan rata-rata sebesar 45,95 % , Kabupaten Sumba Timur dengan total sebesar Rp. 1.826.789.567.629,55 dan rata-rata sebesar 45,67 %; dan Kabupaten Manggarai dengan total sebesar Rp. 1.815.894.781.018,45 dan rata-rata sebesar 45,50%. Sedangkan Belanja Langsung yang terendah ada pada Kabupaten Malaka dengan total sebesar Rp. 1.012.249.587.790,00 dan rata-rata sebesar 25,31 % dan Kabupaten Lembata dengan total sebesar Rp. 1.054.607.686.287,30 dan rata-rata sebesar 26,37 % . Dan Belanja Langsung yang setiap tahunnya meningkat ada pada 1 Kota dan 8 Kabupaten yaitu Kota Kupang, Timor Tengah Selatan, Kabupaten Timor Tengah Utara, Kabupaten Belu, Kabupaten

Malaka, Kabupaten Alor, Kabupaten Ngada, Kabupaten Manggarai Barat dan Kabupaten Sumba Barat Daya.

Peningkatan sumber-sumber penerimaan daerah secara teoritis diekspektasikan dapat meningkatkan Belanja Langsung Pemerintah Daerah, sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik. Namun pada kenyataannya hampir semua Pemerintah Kabupaten dan Kota se-Provinsi NTT terlalu bergantung pada dana alokasi dari Pemerintah Pusat untuk membiayai Belanja Langsung tanpa mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki daerah. Besarnya Belanja Daerah juga dipengaruhi oleh jumlah Dana Alokasi Umum yang diterima dari Pemerintah Pusat. Afrizawati (2012) menyebutkan bahwa permasalahan yang terjadi selama ini adalah Pemerintah Daerah terlalu menggantungkan alokasi dari Pemerintah Pusat untuk membiayai Belanja Modal dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Langsung pada Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2014-2017”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, antara lain:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara parsial berpengaruh signifikan terhadap Belanja Langsung pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) secara parsial berpengaruh signifikan terhadap Belanja Langsung pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara simultan berpengaruh signifikan terhadap Belanja Langsung pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan penelitian ini, antara lain:

1. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara parsial berpengaruh terhadap Belanja Langsung pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur.
2. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) secara parsial terhadap Belanja Langsung pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

3. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara simultan terhadap Belanja Langsung pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Instansi Pemerintahan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi kepada Pemerintah Daerah mengenai bagaimana pola hubungan dan pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Langsung (BL), serta untuk memberikan informasi dalam mengoptimalkan peningkatan kualitas pelayanan publik khususnya dengan pembangunan daerah demi kemajuan daerah Kabupaten dan Kota se-NTT.

2. Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi dalam memperluas wawasan dan pengetahuan baik empirik maupun teoritis sehubungan dengan setiap variabel yang dianalisis serta pula hubungan antara satu variabel dengan variabel lainnya.

3. Peneliti Selanjutnya

Diharapkan dengan adanya penelitian ini para peneliti selanjutnya memperoleh informasi tambahan yang dapat digunakan sebagai bahan referensi untuk melakukan penelitian yang sama dengan penelitian ini.