

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) (Kumorotomo, 2008). Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah menurut Mardiasmo (2002:46) adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah.

Pada dasarnya ada tiga visi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat
2. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Undang-undang No.23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa untuk 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 yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana perimbangan adalah dana yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta antar

pemerintah daerah itu sendiri. Selain melalui dana perimbangan, pemerintah daerah juga mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah dan pendapatan lainnya. Pendapatan Asli Daerah perlu dimanfaatkan secara optimal terutama untuk meningkatkan kemandirian daerah.

Desentralisasi fiskal di Indonesia adalah khusus untuk desentralisasi *expenditure*, yaitu penggunaan dana fiskal untuk belanja daerah dan besarnya ditentukan oleh kebijakan masing-masing pemerintah daerah. Diwajibkan kepada daerah untuk mengalokasikan sekurang-kurangnya 25% dari Dana Transfer Umum (DAU dan DBH) setiap daerah untuk membiayai belanja infrastruktur yang langsung terkait dengan percepatan pembangunan fasilitas pelayanan publik dan perekonomian daerah sesuai ketentuan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2018 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2018). DAK fisik di Provinsi NTT menjadi salah satu instrumen pendanaan utama yang dimiliki pemerintah daerah terutama dalam pembangunan infrastruktur. Desentralisasi fiskal dianggap berhasil jika daerah tersebut mampu mengelola keuangan daerahnya secara efektif dan efisien.

Dengan adanya desentralisasi, pemerintah daerah diharuskan untuk mengelola sistem keuangan daerah secara mandiri. Untuk mencapai maksud dan tujuan desentralisasi fiskal, diperlukan strategi penerapan pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien. Dalam mengelola sumber-sumber keuangan harus dilakukan secara maksimal, agar dapat bermanfaat bagi kepentingan umum. Pemerintah dituntut untuk mengelola anggaran secara efektif agar dapat memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pembangunan infrastruktur. Hal ini

mencakup perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi anggaran yang harus dilakukan dengan transparansi dan akuntabilitas, serta memastikan setiap rupiah yang dibelanjakan memberikan manfaat yang optimal. Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangannya tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran yang ditetapkan harus sesuai dengan kapasitas dan potensi daerah tersebut. Kinerja terhadap APBD perlu diukur agar dapat diketahui apakah pengelolaannya telah berjalan dengan baik.

Pengukuran kinerja keuangan memiliki peran yang krusial dalam mengevaluasi akuntabilitas pemerintah daerah terhadap pengelolaan keuangan. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, tetapi juga mencakup kemampuan untuk menunjukkan bahwa penggunaan tersebut dilakukan secara efisien, efektif, dan ekonomis.

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah keluaran hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran daerah dengan kuantitas dan kualitas yang terukur, kemampuan daerah dapat diukur dengan menilai efisiensi atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (Hendro Sumarji, 2010). Kinerja keuangan yang baik dapat dilihat dari kemampuan daerah dalam mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah serta pengelolaan anggaran yang berfokus pada prioritas pembangunan. Dengan kinerja keuangan yang baik diharapkan belanja modal dapat ditujukan pada proyek-proyek infrastruktur yang strategis dan memberikan dampak langsung pada peningkatan kualitas hidup masyarakat.

Pertumbuhan ekonomi adalah kemampuan dalam menyediakan kebutuhan barang dan jasa kepada masyarakat oleh pemerintah setempat, sehingga diharapkan akan dapat memengaruhi kenaikan atas standar hidup masyarakat (Sularso dan Restianto, 2011). Pertumbuhan ekonomi yang berkualitas diperlukan untuk mengatasi kemiskinan dan Pengangguran. Pertumbuhan ekonomi di Indonesia dapat didukung dengan adanya sarana dan prasarana yang memadai. Betapa pentingnya peranan infrastruktur dalam aktivitas ekonomi suatu daerah. Tulang punggung dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan Perkembangan sosial ialah infrastruktur. Sumber pendanaan dan pembiayaan pembangunan sangat penting dalam mendorong penyediaan infrastruktur yang pada akhirnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Penyediaan kuantitas infrastruktur dimulai dari pemerintah daerah melakukan penganggaran untuk memperoleh komponen-komponen atau item-item yang akan menjadi bagian dalam kelompok belanja modal.

Pelaksanaan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penggunaan dan pemanfaatan anggaran serta pendapatan daerah. Setiap tahun, pemerintah daerah selalu menyiapkan perencanaan anggaran yang biasa disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Anggaran pemerintah berhubungan dengan penentuan jumlah alokasi dana untuk setiap program dan kegiatan yang menggunakan dana milik masyarakat. Selain itu, anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan untuk mencapai target yang ditetapkan oleh pemerintah, serta sebagai sarana untuk mengendalikan alokasi sumber dana publik yang telah disetujui oleh legislatif untuk digunakan dalam belanja. Oleh karena itu, peran Pemerintah Daerah sangat penting

dalam menganggarkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk pembangunan infrastruktur di masing-masing daerah melalui belanja daerah. Belanja daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022).

Permendagri nomor 21 tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa “belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota”. Belanja daerah dikategorikan menjadi beberapa jenis, yaitu belanja operasi, belanja modal, belanja tidak terduga, dan belanja transfer. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), belanja modal merupakan salah satu bentuk pengalokasian anggaran yang didasarkan pada kebutuhan masing-masing daerah. Anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur termasuk dalam kategori belanja modal. Belanja infrastruktur merupakan bagian dari belanja modal pemerintah karena nilai pemanfaatan dari infrastruktur yang dibangun lebih dari satu tahun.

Belanja Modal merupakan belanja yang secara langsung memberikan manfaat kepada masyarakat dan juga bermanfaat jangka panjang. Belanja modal untuk pelayanan publik adalah belanja yang digunakan untuk investasi (menambah aset) yang meningkatkan sarana dan prasarana yang hasilnya dapat digunakan langsung oleh masyarakat. Belanja modal dikategorikan menjadi 5 (lima) kategori utama (Syaiiful, 2006) yaitu belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin,

belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan, irigasi dan jaringan, dan belanja modal fisik lainnya. Keterkaitan antara belanja modal dan pengadaan infrastruktur bertujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran modal berdampak positif terhadap infrastruktur wilayah (Nannan dan Jianing, 2012). Belanja modal berdampak positif terhadap perekonomian (Hendarmin, 2012). Infrastruktur berdampak terhadap perekonomian (Maryaningsih, et.al, 2014), dan (Yanuar, 2006).

Belanja modal yang dialokasikan untuk infrastruktur, termasuk di dalamnya adalah belanja modal untuk sumur bor, merupakan investasi jangka panjang yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan aksesibilitas sumber daya air, yang sangat vital bagi pertanian dan kehidupan masyarakat. Sumur bor, sebagai salah satu komponen dari belanja modal irigasi, berfungsi untuk menyediakan pasokan air yang cukup dan berkelanjutan, sehingga dapat mendukung kegiatan pertanian dan meningkatkan produktivitas lahan.

Infrastruktur publik merupakan fasilitas dan layanan mendasar yang mendukung aktivitas masyarakat, mencakup jaringan transportasi seperti jalan dan jembatan, fasilitas air bersih, listrik, telekomunikasi, pendidikan, kesehatan dan fasilitas publik lainnya. Infrastruktur yang berkualitas dapat bisa mengurangi biaya transportasi, meningkatkan efisiensi distribusi barang dan jasa, serta dapat mempercepat mobilitas tenaga kerja. Ketersediaan infrastruktur yang memadai dapat memperlancar konektivitas antar wilayah sehingga membantu pemerataan pembangunan dan mengurangi kesenjangan antara daerah pedesaan dan perkotaan. Keberadaan infrastruktur yang memadai dan berkualitas tinggi dapat memfasilitasi

berbagai aktivitas ekonomi, menghubungkan pasar, dan mendorong produktivitas (Idayanti et al., 2024). Selain itu, infrastruktur yang baik juga berkontribusi langsung terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui akses yang lebih baik terhadap layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan pelayanan publik (Suharli et al., 2021). Peningkatan kualitas hidup masyarakat sangat dipengaruhi oleh kualitas infrastruktur (Bahasoan et al., 2023).

Pemilihan sumur bor sebagai fokus penelitian ini didasarkan pada kebutuhan mendesak akan akses air bersih di Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang memiliki tantangan geografis dan iklim yang signifikan. Sebagian besar wilayah NTT memiliki kondisi geografis yang gersang dan kering, dengan dominasi bebatuan yang menyulitkan akses terhadap sumber daya air. Banyak kawasan di NTT terdiri dari pegunungan dan perbukitan kapur, serta hamparan padang rumput (savana) dan stepa yang luas. Dalam konteks ini, ketersediaan sumur bor yang memadai menjadi sangat penting untuk memastikan akses air bersih bagi masyarakat, terutama di daerah-daerah yang rawan kekeringan.

Provinsi Nusa Tenggara Timur hanya memiliki bulan hujan yang pendek, sehingga sebagian besar waktu dalam setahun berada dalam kondisi musim kemarau. Dalam kondisi hidrogeologi tertentu, ada kemungkinan bahwa suatu daerah tidak memiliki sumber daya air permukaan sama sekali. Hal ini menyebabkan hampir seluruh air hujan yang jatuh ke permukaan tanah meresap ke dalam tanah dan tidak dapat mengalir sebagai air permukaan. Oleh karena itu, perlu diupayakan alternatif pemanfaatan potensi air tanah untuk memenuhi kebutuhan air bersih dan irigasi. Salah satu langkah strategis yang diambil oleh pemerintah untuk

mengatasi masalah ini adalah dengan memanfaatkan cekungan-cekungan air tanah melalui kegiatan pemboran sumur.

Sejumlah alasan yang mendorong dan memotivasi penulis memilih Nusa Tenggara Timur sebagai objek penelitian adalah Kurangnya ketersediaan infrastruktur di NTT dapat dilihat dari Kajian Fiskal Regional DJPB menyatakan bahwa Nusa Tenggara Timur masih memiliki kendala terkait infrastruktur yang belum memadai (Kanwil DJPb Provinsi NTT, n.d.). Banyak daerah di NTT yang mengalami keterbatasan akses terhadap infrastruktur dasar seperti jalan, pendidikan, dan fasilitas kesehatan.

Nusa Tenggara Timur juga memiliki Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional. Menurut Badan Pusat Statistik pada tahun 2023, Nilai IPM Nusa Tenggara Timur yaitu 68,40 di bawah rata-rata nasional sebesar 71,9. Rendahnya Indeks Pembangunan Manusia di Nusa Tenggara Timur mencerminkan sejumlah tantangan yang dihadapi dalam upaya meningkatkan taraf hidup masyarakat dan juga keterbatasan infrastruktur berkontribusi pada rendahnya kualitas hidup masyarakat.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Stefanus Paulus Ratuludji, Preserveranda, Stanis Man pada tahun 2023 dengan judul “Pengaruh Belanja Pendidikan, Belanja Kesehatan Dan Belanja Infrastruktur Terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) (Studi Pada 22 Kabupaten/kota Di NTT)” menunjukan bahwa pada kabupaten/kota di provinsi Nusa Tenggara Timur masih terdapat banyak wilayah yang belum berkembang dalam hal pembangunan terutama di sektor pembangunan infrastruktur, seperti akses listrik dan air bersih

dan jalan raya, yang merupakan faktor penting untuk mendukung perekonomian dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan yang tidak merata pada kabupaten/kota di provinsi Nusa Tenggara Timur dilihat dari hasil pengujian yang menunjukkan belanja infrastruktur berpengaruh negatif dan signifikan terhadap indeks pembangunan Manusia (Paulus Ratuludji et al., n.d.).

Menurut kementerian, dalam 5 tahun terakhir, alokasi belanja pemerintah terbesar setiap tahunnya diperuntukan bagi kementerian PUPR yang berfokus pada pembangunan berbagai infrastruktur untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan di Nusa Tenggara Timur.

Berikut disajikan anggaran dan realisasi belanja modal pembangunan sumur bor oleh Dinas PUPR Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur selama 2 tahun, terhitung dari tahun 2023 sampai tahun 2024.

**Tabel 1.1**  
**Alokasi dan Realisasi Belanja Modal Pembangunan Sumur Bor Tahun 2023 & 2024**

| Tahun | Anggaran      | Realisasi     |
|-------|---------------|---------------|
| 2023  | 5.000.000.000 | 4.992.773.000 |
| 2024  | 3.539.708.100 | 3.532.049.100 |

*Sumber: Daftar Paket Sumur Bor Bidang Pembangunan SDA Dan Irigasi Dinas PUPR Provinsi NTT & Daftar Paket Bidang Pembangunan SDA Dan Irigasi Dinas PUPR Provinsi NTT & Daftar Paket Sumur Bor- Paket Luncuran 2023 Bidang Pembangunan SDA Dan Irigai Dinas PUPR Provinsi NTT*

Berdasarkan data realisasi belanja modal pembangunan sumur bor tahun 2023 dan 2024, dapat disimpulkan bahwa dari segi keuangan, belanja modal ini telah dilaksanakan dengan efektif. Pada tahun 2023, realisasi mencapai 99,85% dari anggaran Rp5.000.000.000, sedangkan pada tahun 2024, realisasi mencapai

99,79% dari anggaran Rp3.539.708.100. Namun, dari segi fisik, hasil pembangunan sumur bor belum memenuhi target yang diharapkan.

Capaian ketersediaan air baku untuk mendukung ketahanan pangan hingga tahun 2024 menunjukkan total sebesar 10.686.596 m<sup>3</sup>, yang merupakan 90,43% dari target Rencana Strategis (Renstra) Dinas PUPR Provinsi NTT sebesar 11.817.260 m<sup>3</sup>. Terdapat selisih 9,57% yang masih perlu ditangani untuk mencapai target tersebut. Hal ini mengindikasikan bahwa meskipun alokasi anggaran dan realisasi belanja modal telah efektif, upaya fisik dalam pembangunan infrastruktur air baku masih memerlukan perhatian lebih agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan mendukung ketahanan pangan secara optimal.

Evaluasi efektivitas belanja modal pada Dinas PUPR Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) sangat penting untuk memastikan bahwa anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur, khususnya sumur bor digunakan secara optimal. Dengan kondisi geografis NTT yang cenderung kering dan berbatu, infrastruktur air bersih menjadi sangat krusial. Evaluasi ini tidak hanya bertujuan untuk menilai seberapa baik anggaran tersebut digunakan, tetapi juga untuk mengidentifikasi area yang memerlukan perbaikan dan pengembangan lebih lanjut. Melalui evaluasi yang sistematis, Dinas PUPR dapat mengoptimalkan penggunaan anggaran dan meningkatkan dampak positif terhadap masyarakat.

Penting untuk menilai tidak hanya seberapa banyak infrastruktur yang dibangun, tetapi juga seberapa baik infrastruktur tersebut memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan mengedepankan efektivitas pemerintah mengidentifikasi proyek-proyek infrastruktur yang dibutuhkan masyarakat dan juga mendesak.

Kondisi ini menuntut evaluasi lebih mendalam terhadap alokasi dan penggunaan anggaran, serta strategi yang lebih tepat untuk memastikan bahwa belanja modal dapat berkontribusi secara signifikan terhadap peningkatan infrastruktur di Nusa Tenggara Timur. Dengan demikian, Untuk mencapai efektivitas yang optimal, diperlukan evaluasi menyeluruh mengenai pengelolaan belanja modal agar dapat meningkatkan efektivitas dalam mendukung infrastruktur dan masyarakat Nusa Tenggara Timur dapat merasakan dampak positif dari pembangunan yang dilakukan pemerintah.

Perlu adanya evaluasi lebih lanjut untuk memastikan belanja modal dapat lebih efektif dalam mendukung pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan. Evaluasi belanja modal menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa dana publik yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur benar-benar mendukung pencapaian tujuan pembangunan secara efektif dan efisien. Optimalisasi belanja modal yang efektif dan efisien akan berkontribusi signifikan dalam mengatasi tantangan ketersediaan air bersih dan mendukung pembangunan berkelanjutan di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Merangkum dari latar belakang di atas, maka penulis bermaksud melakukan penelitian dengan judul **“Evaluasi Efektivitas Belanja Modal Pembangunan Sumur Bor Pada Dinas PUPR Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2023&2024”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Merujuk pada latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran belanja modal pembangunan sumur bor pada Dinas PUPR Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2023&2024?
2. Seberapa efektif belanja modal pembangunan sumur bor pada Dinas PUPR Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2023&2024?
3. Apa faktor-faktor yang menyebabkan capaian pembangunan sumur bor pada Dinas PUPR Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2023&2024?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah sebelumnya yang telah diuraikan, maka peneliti memiliki tujuan:

1. Untuk mengetahui gambaran belanja modal pembangunan sumur bor pada Dinas PUPR Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2023&2024.
2. Untuk mengetahui efektivitas gambaran belanja modal pembangunan sumur bor pada Dinas PUPR Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2023&2024.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan capaian pembangunan sumur bor pada Dinas PUPR Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2023&2024.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **a. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah dapat digunakan untuk menelaah dan menambah khasanah khususnya mengenai Evaluasi Efektivitas Belanja Modal Pembangunan Sumur Bor Pada Dinas PUPR Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2023&2024.

### **b. Manfaat Praktik**

#### **1. Untuk entitas**

Penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan untuk bahan masukan dan evaluasi bagi instansi khususnya Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan belanja modal, sehingga proyek infrastruktur dapat dilaksanakan dengan baik dan juga dapat memberikan dampak yang positif bagi masyarakat sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kualitas hidup masyarakat.

#### **2. Untuk peneliti**

Peneliti diharapkan dapat memperoleh gambaran langsung mengenai efektivitas pengelolaan belanja modal pembangunan sumur bor. Disamping itu sebagai bahan informasi tentang data empiris yang dapat digunakan bagi penelitian selanjutnya.