

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Alokasi belanja modal pemerintah daerah perlu dilakukan secara efektif agar tujuan pembangunan terealisasi secara terkontrol. Belanja modal merupakan semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang dapat mengakibatkan berkurangnya nilai ekuitas dana sebagai kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran serta tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Hal ini sesuai dengan pemberlakuan Undang-undang No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah yang membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintah daerah.

Pentingnya pengalokasian belanja modal daerah adalah karena proporsi belanja modal harus sebanding dengan total belanja (Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung). Proporsi ini bisa dikatakan sebagai indikator *political will* (keseriusan) pemerintah dalam menentukan proporsi belanja modal yang diperuntukkan untuk pelayanan publik. Anggaran suatu daerah sangat mungkin memiliki angka nominal yang tinggi dibanding daerah lain, namun jika dibandingkan dengan total belanja, proporsinya sangat mungkin lebih rendah. Kendati menurut nilai nominal tinggi, dalam konteks ini, *political will* (keseriusan) pemerintah dalam hal pelayanan terhadap publik masih perlu dipertanyakan,

Otoritas dan otonomi daerah sangat diperlukan untuk menunjang pengalokasian belanja modal dimana pemerintah daerah memiliki otoritas

mengalokasikan belanja modal tersebut. Hal ini sesuai dengan hak otonomi daerah dimana daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintah daerah. Keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan, dan kebijakan penganggaran yang meliputi pendapatan dan belanja modal (Tangkilisan 2009).

Pemberlakuan Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, membuktikan bahwa dalam mengalokasikan belanja modal daerah, pemerintahan daerah otonom harus memiliki komitmen kuat untuk mengalokasikan belanja modal daerah yang meliputi sumber-sumber penerimaan daerah seperti sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan/ bantuan, serta penerimaan pembangunan. Untuk menjamin sumber keuangan daerah otonom, pemerintah harus menjamin perimbangan keuangan pusat dengan daerah (Wardi, 2010).

Otoritas daerah memungkinkan penggunaan semua dana perimbangan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Namun pemerintah daerah harus menggunakan transfer dari pemerintah pusat dalam bentuk Dana Perimbangan tersebut secara efektif dan efisien dalam rangka meningkatkan standar pelayanan publik minimum serta disajikan secara

transparan dan akuntabel (Maimunah, 2009).

Semakin tinggi tingkat kemandirian suatu daerah semakin besar kemampuan daerah tersebut membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat. Di sisi lain, semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Dalam hal ini, kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut. Dalam hal ini Pendapatan Asli Daerah, khususnya berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang saat ini merupakan salah satu sumber penerimaan yang menjadi tumpuan daerah karena 100% diantaranya adalah menjadi hak daerah.

Pemerintah memiliki dua alternatif dalam pelaksanaan alokasi anggaran, yaitu: Belanja Langsung yakni langsung berkaitan dengan kegiatan pemerintah yang diperuntukkan bagi masyarakat dalam berbagai program layanan barang, jasa dan fasilitas, dan; Belanja Tidak Langsung yakni hanya bersifat operasional rutin yang tidak langsung berkaitan dengan porsi alokasi anggaran Belanja Tidak Langsung, semakin kecil porsi alokasi anggaran yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Pemerintah yang bersifat pragmatis jangka pendek sangat mungkin mengorbankan alokasi anggaran Belanja Langsung untuk masyarakat guna memperbesar alokasi yang bersifat tidak langsung seperti untuk pemberian berbagai macam tunjangan para pegawai dan pejabat Pemerintahan Daerah.

Banyak faktor yang mempengaruhi pengalokasikan belanja modal pemerintah daerah, antara lain, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum. Beberapa penelitian terdahulu telah dilakukan untuk mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal diantaranya, yang telah diidentifikasi sebagai faktor yang mempengaruhi belanja modal suatu daerah adalah Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum. Dalam penelitian ini semua aspek tersebut digunakan kembali untuk menguji pengaruhnya terhadap proporsi belanja modal.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang berasal dari sumber-sumber penerimaan murni daerah. PAD dipergunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan otonomi daerah. Untuk itu PAD harus diupayakan agar selalu meningkat seiring dengan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. PAD merupakan salah satu tolak ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pada umumnya daerah dikatakan siap melaksanakan otonomi daerah bila adanya memberikan sumbangan yang besar pada APBD (Siregar 2004). Suatu daerah dapat dikatakan efektif apabila jumlah realisasi pendapatan lebih tinggi daripada target yang ditetapkan. Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga merupakan indikator kemandirian suatu daerah terhadap total pendapatan.

Aspek lain yang dianggap berpengaruh terhadap belanja modal adalah Dana Alokasi Umum (DAU). Bahkan di beberapa daerah, peran DAU sangat signifikan karena kebijakan belanja modal lebih di dominasi oleh jumlah DAU dari pada PAD.

Demikian juga halnya dengan Provinsi NTT yang terdiri dari 21 kabupaten dan 1 kota mengalami fluktuasi Belanja Modal seluruh kabupaten terutama akibat fluktuasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) seperti dijelaskan pada tabel berikut ;

Tabel 1.1
Pendapatan Asli Daerah Provinsi NTT Periode 2016-2018

NO	KABUPATEN/KOTA	Pendapatan Asli Daerah (PAD)		
		2016	2017	2018
1	Sumba Barat	23,96	32,65	47,4
2	Sumba Timur	40,06	62,61	66,29
3	Kupang	42,97	59,62	67,27
4	Timor Tengah Selatan	36,33	61,9	76,09
5	Timor Tengah Utara	17,99	32,03	41,47
6	Belu	63,82	71,03	72,41
7	Alor	31,56	41,47	39,89
8	Lembata	22,5	28,6	42,29
9	Flores Timur	30,42	44,53	47,56
10	Sikka	50,26	78,36	78,1
11	Ende	42,29	61	59,45
12	Ngada	30,33	38,95	42,95
13	Manggarai	46,87	64,49	75,15
14	Rote Ndao	17,65	25,07	27,09
15	Manggarai Barat	28,79	51,5	64,74
16	Sumba Tengah	13,43	19,27	22,02
17	Sumba Barat Daya	21,66	36,4	44,19
18	Nagekeo	15,76	24,62	28,62
19	Manggarai Timur	19,02	22,05	41,47
20	Sabu Raijua	14,5	26,98	30,26
21	Malaka	110,51	102,78	91,97
22	Kota Kupang	80,73	112,55	145,15

Sumber: BPPKAD Provinsi NTT, 2021

Tabel 1.1 di atas memperlihatkan bahwa secara rata-rata dari tahun 2016 sampai dengan 2018, terlihat bahwa pada tahun 2016 ke 2017 laju pertumbuhan PAD mengalami peningkatan sementara Belanja Modal tidak

mengalami peningkatan. Secara keseluruhan baik kabupaten maupun kota belum memperlihatkan efektifitas dalam menggunakan pendapatan dalam meningkatkan Belanja Modal. Peningkatan PAD harus berdampak pada Belanja daerah (Maryati dan Endrawati, 2010). Dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah dalam bentuk pelaksanaan kewenangan fiskal, daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber-sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan didaerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang bersumber dari kegiatan ekonomi itu sendiri. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu pilar kemandirian suatu daerah. Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibanding dengan sumber yang berasal dari luar PAD. Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya. Di samping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya (Bastian, 2012).

Selain Pendapatan Asli Daerah (PAD), setiap daerah baik kabupaten maupun kota memiliki sumber pendapatan lain yaitu dana perimbangan. Dana perimbangan yaitu dana yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan celah fiskal antar daerah. Dana Perimbangan terbagi atas tiga komponen yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dalam penelitian ini peneliti hanya memfokuskan penelitian pada dua komponen dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana Alokasi Umum (DAU) memegang peranan yang sangat dominan dibandingkan sumber dana lain seperti dana alokasi khusus maupun dana kontijensi (penyeimbangan). Untuk itu diharapkan DAU dapat digunakan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat sebagai tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mempercepat pembangunan disamping tetap memaksimalkan potensi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Salah satu tujuan pemerintah pusat memberikan bantuan dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) kepada pemerintah daerah adalah untuk merangsang Belanja Modal suatu daerah. Jadi dapat dimaknai bahwa semakin besar proporsi DAU yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah maka semakin

besar pula Belanja Modal yang akan diperoleh suatu daerah. Untuk melihat kontribusi DAU terhadap Belanja Modal di kabupaten / kota di Nusa Tenggara Timur, maka dapat dilihat dari tabel perbandingan di bawah ini:

Tabel 1.3
DAU Kabupaten dan Kota
di NTT Tahun 2016 – 2018

No	Kabupaten/Kota	Dana Alokasi Umum (DAU)		
		2016	2017	2018
1	Sumba Barat	307,53	350,95	373,11
2	Sumba Timur	515,74	561,74	591,06
3	Kupang	534,83	598,33	622,24
4	Timor Tengah Selatan	606,98	658,9	699,7
5	Timor Tengah Utara	459,49	502,47	523,75
6	Belu	578,91	348,33	461,7
7	Alor	461,36	499,92	534,15
8	Lembata	352,35	388,63	410,64
9	Flores Timur	477,82	523,75	560,67
10	Sikka	498,5	553,38	575,68
11	Ende	506,18	546,28	580,05
12	Ngada	350,22	410,64	434,33
13	Manggarai	452,29	506,87	533,85
14	Rote Ndao	345,25	361,62	384,16
15	Manggarai Barat	382,4	440,83	469,8
16	Sumba Tengah	534,83	302,03	316,12
17	Sumba Barat Daya	363,11	413,58	441,51
18	Nagekeo	334,48	381,41	392,27
19	Manggarai Timur	382,07	421,44	448,56
20	Sabu Raijua	270,62	314,25	331,42
21	Malaka	100	100	99,92
22	Kota Kupang	527,79	502,47	529,74

Sumber: BPPKAD Provinsi NTT, 2021

Tabel 1.2 di atas dilihat bahwa, rata-rata laju pertumbuhan DAU Kabupaten dan Kota dari tahun 2012 sampai dengan 2015 yaitu sebesar 12,17% dan pertumbuhan ekonominya sebesar 5%. Dari hasil perbandingan

terdapat permasalahan dimana kabupaten yang memiliki laju pertumbuhan DAU yang lebih rendah justru memiliki laju pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi. Seharusnya semakin besar daerah yang memiliki pertumbuhan DAU yang tinggi, pertumbuhan ekonomi yang akan diperoleh juga akan tinggi pula. Adanya permasalahan ini, manandai bahwa harapan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah belum memberikan hasil yang diharapkan.

Fenomena ini terjadi yaitu pemerintah pusat memberikan wewenang seutuhnya kepada pemerintah daerah dalam mengalokasikan dana tersebut sehingga pemerintah daerah secara leluasa menggunakannya pada pembiayaan yang dianggap tidak sejalan dengan pertumbuhan.

Tabel 1.3
Belanja Modal Kabupaten dan Kota
di NTT dari Tahun 2016 – 2018

No	Kabupaten/Kota	Belanja Modal (BM)		
		2016	2017	2018
1	Sumba Barat	115,92	109,88	158,97
2	Sumba Timur	186,93	176,64	233,62
3	Kupang	130,83	123,83	152,55
4	Timor Tengah Selatan	156,24	133,13	159,84
5	Timor Tengah Utara	135,9	138,75	149,54
6	Belu	138,8	125,69	155,49
7	Alor	112,56	150,28	182,06
8	Lembata	111,18	93,58	123,38
9	Flores Timur	89,97	120,78	116,88
10	Sikka	98,2	103,22	109,89
11	Ende	87,54	121,58	154,06
12	Ngada	87,89	103,13	154,43
13	Manggarai	208,16	234,41	300,13
14	Rote Ndao	108,89	104,48	169,43
15	Manggarai Barat	149,54	198,88	196,13
16	Sumba Tengah	103,28	110,6	165,2

17	Sumba Barat Daya	98,6	135,43	203,17
18	Nagekeo	86,74	99,14	184,11
19	Manggarai Timur	141,47	132,68	184,83
20	Sabu Raijua	104,24	136,24	269,85
21	Malaka	67,07	86,95	81,91
22	Kota Kupang	97,6	107,97	156,63

Sumber: BPPKAD Provinsi NTT, 2021

Tabel 1.3 di atas memperlihatkan bahwa Belanja Modal Kabupaten dan Kota di provinsi Nusa Tenggara Timur cenderung berfluktuasi. Apabila dilihat dari rata-rata belanja Modal yaitu sebesar 5%. Meskipun rata-rata Belanja Modal sebesar 5% bukan berarti semua kabupaten dan kota di Nusa Tenggara Timur mampu memperoleh rata-rata laju Belanja Modal sebesar tersebut. Terdapat beberapa daerah yang rata-rata laju Belanja Modal berada dibawah nilai rata-rata laju pertumbuhan.

Faktor-faktor yang menyebabkan terjadi perbedaan laju pertumbuhan antar kabupaten dan kota yaitu secara individu setiap daerah memiliki potensi sumber daya yang berbeda-beda. Artinya kabupaten yang memiliki sumber daya yang melimpah tentu akan mampu memperoleh laju Belanja Modal yang tinggi sementara kabupaten yang memiliki sumber daya yang terbatas atau sedikit akan memperoleh Belanja modal yang rendah pula. Selain itu perkembangan pertumbuhan ekonomi di kabupaten dan kota, dilihat dari pertumbuhan ekonominya mengindikasikan adanya ketimpangan antara kabupaten dan kota. Secara umum ketimpangan tersebut disebabkan oleh besarnya sumber daya dan pendapatan yang dimiliki oleh suatu daerah. Pendapatan suatu daerah bersumber dari diantaranya yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus

(DAK). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan suatu pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri. Besarnya PAD yang diperoleh oleh suatu daerah juga menentukan besarnya Belanja Modal daerah tersebut.

Berdasarkan latar belakang uraian, fenomena diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Modal Pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan penelitian yang dilakukan pada kasus serupa sebelumnya, maka dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana gambaran Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi umum (DAU) dan Belanja Modal pada kabupaten/kota di Provinsi NTT?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi umum (DAU) secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di Provinsi NTT?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi umum (DAU) secara simultan berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di Provinsi NTT?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka yang menjadi tujuan penelitian adalah :

- a. Untuk mengetahui gambaran Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana

Alokasi umum (DAU) dan Belanja Modal pada kabupaten/kota di Provinsi NTT.

- b. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara parsial terhadap Belanja Modal pada kabupaten/kota di Provinsi NTT.
- c. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara simultan terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Provinsi NTT.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Praktis
 - a. Sebagai sumbangan informasi bagi pemerintah daerah kabupaten /kota di provinsi NTT mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal
2. Manfaat Teoritis
 - a. Sebagai wahana untuk memahami teori pendapatan asli daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) di kabupaten /kota provinsi NTT. Sebagai referensi bagi peneliti lain yang ingin mengkaji variabel yang sama dengan ruang lingkup yang berbeda pada waktu yang akan datang.