

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang direvisi menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa adanya otonomi daerah, yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan otonomi daerah dalam Undang-undang tersebut adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik yang lebih baik, pemerataan hasil-hasil pembangunan, meningkatkan potensi daerah secara optimal, dan tentunya kemandirian keuangan daerah.

Otonomi daerah sendiri juga memiliki prinsip-prinsip demokratisasi, transparansi, akuntabilitas publik, dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah daerah dapat mengatur dan mengelola sumber daya yang ada di daerahnya masing-masing dalam bentuk kebijakan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat. Bentuk pengelolaan keuangan dalam otonomi daerah berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Meskipun sudah lebih dari sepuluh tahun pelaksanaan otonomi daerah, masih banyak permasalahan otonomi seperti pemekaran daerah yang masih belum bisa mandiri dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam daerahnya.

Setiap daerah otonom, dituntut untuk mewujudkan perkembangan ekonomi daerah. Pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU Nomor 23 Tahun 2014). Inti hakekat otonomi adalah kewenangan daerah dalam mengelola sumber daya potensial daerah (Saragih, 2003). Hal inilah yang menyebabkan adanya perbedaan besaran proporsi alokasi sumber-sumber pendapatan daerah terhadap belanja modal yang dianggarkan.

Anggaran pemerintah daerah yang tertuang dalam APBD merupakan bentuk keluaran (*output*) dari pengalokasian sumber daya (Abdullah dan Halim, 2006). Idealnya di dalam anggaran tercermin kebutuhan masyarakat dengan berbagai potensi dan sumber daya yang dimiliki serta pengeluaran untuk membiayai kebutuhan tersebut. Menurut pendapat Key (1940), seperti dikutip oleh Abdullah dan Halim (2006), keterbatasan sumber daya merupakan permasalahan mendasar dalam penganggaran sektor publik, hal ini juga menjadi pangkal masalah utama dan mekanisme terpenting dalam pengalokasian anggaran di pemerintahan. Keterbatasan sumber daya juga menyebabkan proses pembuatan keputusan pengalokasian menjadi sangat dinamis, terlebih lagi dalam kondisi terdapat banyak pihak dengan kepentingan dan preferensi yang berbeda (Rubin, 1993),

Pengertian APBD menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Perda. Anggaran daerah merupakan salah satu alat yang memegang peranan penting dalam

meningkatkan pelayanan publik dan didalamnya tercermin kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-sumber kekayaan daerah.

Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Standar Akuntansi Pemerintahan, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, transfer, dan pembiayaan daerah. Pemerintah daerah memiliki sumber pendanaan untuk melaksanakan kegiatan dalam meningkatkan kinerja daerahnya, sumber pendanaan yang berasal dari pendapatan (*revenues*) yang berasal dari potensi daerahnya sendiri dapat disebut sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang didasari oleh Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 memiliki komponen yang terdiri dari, pajak daerah, retribusi daerah, hasil kekayaan daerah, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dalam perjalanan pelaksanaannya, PAD yang dihasilkan oleh sebagian besar daerah kabupaten/kota di Indonesia masih memiliki persentase yang kecil dibandingkan dengan pengeluaran atau pembiayaan daerah tersebut. Oleh karena itu, masih perlu bantuan transfer dan dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dana perimbangan ini terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil Pajak (DBH Pajak).

Kedua sumber pendanaan tersebut masih sangat sulit untuk dipisahkan, dikarenakan pemerintah daerah yang masih bergantung dengan pemerintah pusat serta masih minimnya total PAD yang dihasilkan oleh masing-masing

daerah, dimana pendanaan tersebut digunakan untuk semua kegiatan pelaksanaan pemerintah daerah dalam bentuk belanja. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 50, kelompok belanja langsung dibagi menjadi jenis belanja yang terdiri dari: Belanja Barang dan Jasa, Belanja Pegawai dan Belanja Modal.

Belanja modal digunakan untuk membiayai segala kebutuhan masyarakat daerah akan fasilitas, sarana dan prasarana publik dan pembangunan infrastruktur daerah yang dapat meningkatkan produktivitas masyarakat dan iklim investasi di daerah. Belanja modal digunakan pemerintah daerah untuk pemenuhan dan penambahan aset tetap yang dapat mendukung dan memperlancar tugas pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan publik yang memadai.

Menurut pendapat Saragih (2003), seperti dikutip oleh Darwanto dan Yustikasari (2007), pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, menurut Stine (1994), seperti dikutip oleh Darwanto dan Yustikasari (2007), penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat tersebut menyiratkan peran penting pemanfaatan belanja modal untuk kepentingan publik.

Struktur belanja modal perlu mendapat perhatian khusus, karena tidak semua belanja modal berefek pada pelayanan publik. Untuk itu, belanja modal perlu dibedah lebih rinci untuk menentukan belanja modal yang berefek pada pelayanan publik, misalnya belanja modal infrastruktur.

Sesuai dengan pasal 53 ayat 1, ayat 2, dan ayat 3 Permendagri 13 Tahun 2006, belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Nilai pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud, yang dianggarkan dalam belanja modal hanya sebesar harga beli/bangun aset. Dan belanja honorarium panitia pengadaan dan administrasi pembelian/pembangunan untuk memperoleh setiap aset yang dianggarkan pada belanja modal dianggarkan pada belanja pegawai dan/atau belanja barang dan jasa. Pengoptimalan pendanaan untuk belanja modal dapat berasal dari sumber pendapatan asli daerah (PAD) itu sendiri, dana perimbangan dari pemerintah pusat (DAK, DAU, DBH)

Menurut hasil audit BPK dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dalam Riza (2016:3), Pemda lebih banyak mengalokasikan belanjanya pada sektor-sektor yang kurang diperlukan dan lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang kurang produktif, dibandingkan untuk meningkatkan pelayanan publik. Sebab dari 100% belanja daerah rata-rata hanya 15,18% yang digunakan untuk belanja modal dalam rangka pengadaan aset untuk investasi dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.

Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, pemerintah pusat terus menghimbau pemerintah daerah (Pemda) agar persentasi belanja

modal terus ditingkatkan sebesar 30 persen (%) sesuai dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 dan amanat Permendagri Nomor 27 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2014. Persentasi itu bahkan lebih tinggi dua persen daripada target pada tahun 2013 yaitu sebesar 28 persen. Kenyataannya, masih banyak pemda yang merasa kesulitan untuk mencapai target tersebut.

Berikut data Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur dari tahun 2013 sampai dengan 2015 dapat ditunjukkan dalam tabel sebagai berikut :

**Tabel 1.1**  
**Data Realisasi APBD Kabupaten/Kota di Provinsi NTT Tahun 2013-2015**  
**(dalam Rp)**

	<b>BM</b>	<b>DAU</b>	<b>DAK</b>	<b>DBH</b>	<b>PAD</b>
<b>2013</b>	<b>2.476.785.612.765</b>	<b>8.961.578.311.000</b>	<b>1.437.790.758.000</b>	<b>372.227.916.010</b>	<b>691.389.809.821</b>
<b>2014</b>	<b>2.643.965.560.452</b>	<b>9.682.324.956.014</b>	<b>1.522.289.142.000</b>	<b>277.270.358.126</b>	<b>1.003.937.172.878</b>
<b>2015</b>	<b>3.664.079.043.848</b>	<b>10.321.567.829.000</b>	<b>2.155.218.214.000</b>	<b>248.400.358.786</b>	<b>1.106.842.796.534</b>

*Sumber : Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Prov. NTT (BPPKAD)*

Dari tabel 1.1 dapat dilihat bahwa proporsi dari masing-masing variabel independen, yaitu DAU, DAK dan PAD dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan kontribusinya terhadap belanja modal (BM). Namun berbeda dengan DBH yang dari tahun ke tahun terus mengalami penurunan kontribusinya. Sementara variabel belanja modal sendiri, juga mengalami peningkatan dari tahun ke tahun selama periode pengamatan. Namun besaran

perubahan masing-masing variabel independen dari tahun ke tahun terhadap perubahan belanja modal tidak terjadi dalam proporsi yang sama.

Berikut data rata-rata Presentase Belanja Modal pada Kabupaten/Kota se- Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013-2015 dapat ditunjukkan dalam tabel sebagai berikut :

**Tabel 1.2**  
**Rata-rata Presentase Kontribusi Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota di Provinsi NTT Tahun Anggaran 2013-2015**

No	Kabupaten/Kota	2013	2014	2015	Total Rata-Rata % BM
1	Sumba Barat	29%	26%	29%	<b>28%</b>
2	Sumba Timur	27%	23%	26%	<b>25%</b>
3	Kupang	16%	16%	17%	<b>16%</b>
4	Timor Tengah Selatan	19%	16%	15%	<b>17%</b>
5	Timor Tengah Utara	13%	17%	20%	<b>17%</b>
6	Belu	17%	18%	21%	<b>19%</b>
7	Alor	18%	22%	23%	<b>21%</b>
8	Lembata	24%	20%	18%	<b>21%</b>
9	Flores Timur	14%	12%	14%	<b>13%</b>
10	Sikka	15%	14%	13%	<b>14%</b>
11	Ende	13%	16%	17%	<b>16%</b>
12	Ngada	19%	19%	22%	<b>20%</b>
13	Manggarai	32%	31%	31%	<b>32%</b>
14	Rote Ndao	23%	22%	28%	<b>24%</b>
15	Manggarai Barat	30%	33%	26%	<b>30%</b>
16	Sumba Tengah	30%	30%	34%	<b>31%</b>
17	Sumba Barat Daya	21%	20%	28%	<b>23%</b>
18	Nagekeo	20%	20%	30%	<b>24%</b>
19	Manggarai Timur	28%	25%	26%	<b>26%</b>
20	Sabu Raijua	32%	36%	47%	<b>38%</b>
21	Kota Kupang	12%	14%	15%	<b>14%</b>

Sumber : BPPKAD Prov. NTT (data diolah)

Dari data pada tabel 1.2 dapat dilihat bahwa presentase Belanja Modal tiap Kabupaten/Kota pada Provinsi NTT, rata-rata mengalami fluktuatif dari Tahun 2013-2015. Secara umum terdapat beberapa kabupaten yang memiliki

presentase kontribusi yang sama seperti Kabupaten Alor dan Rote Ndao pada tahun 2014 sebesar 22%. Akan tetapi, presentase yang sama ini tidak menggambarkan kenaikan rupiah dalam jumlah yang sama, terlihat pada kabupaten alor terjadi kenaikan sebesar 37.719.164.487,00 sedangkan pada kabupaten rote ndao terjadi penurunan sebesar 4.412.442.131,00. Pada tahun 2015, kabupaten Rote Ndao dan Sumba Barat Daya juga memiliki presentase kontribusi yang sama sebesar 28%. Rote Ndao mengalami kenaikan rupiah sebesar 64.953.560.451,00 dan Sumba Barat Daya mengalami kenaikan sebesar 106.254.356.914,00. Namun, kontribusi terkait Belanja Modal pada masing-masing kabupaten/kota di Provinsi NTT nampaknya belum semuanya sesuai dengan peraturan yang berlaku, secara umum total rata-rata presentase BM masih dibawah 30%. Sehubungan dengan penjelasan kedua tabel diatas, peneliti tertarik untuk melakukan pengujian empirik sehubungan dengan pengaruh variabel-variabel independen DAU, DAK, DBH dan PAD terhadap BM dengan judul **“Analisis Faktor Yang Mempengaruhi Alokasi Belanja Modal Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Provinsi NTT Tahun Anggaran 2013-2015”**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:



1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara Parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Alokasi Umum secara Simultan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah diatas, penulis mengemukakan tujuan dari penelitian ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh antara Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara Parsial terhadap Belanja Modal.
2. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh antara Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara Simultan terhadap Belanja Modal.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Pemerintah Daerah Provinsi NTT, agar dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam menjalankan tata kelola keuangan pemerintah setempat, terutama dalam pengalokasian anggaran pendapatan dan belanja daerah. Pengalokasian dan penggunaan anggaran yang baik, dapat

mencerminkan pemerintah daerah yang memiliki tata kelola keuangan yang baik untuk kedepannya.

2. Bagi Masyarakat, penelitian ini dapat dijadikan referensi atau sarana serta informasi yang berguna dalam melakukan pengawasan atas kinerja yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah Provinsi NTT.
3. Bagi Pihak Lain, dapat dijadikan sebagai bahan informasi dan referensi bagi peneliti lain yang akan melakukan penelitian selanjutnya.
4. Bagi Penulis, sebagai salah satu syarat untuk memenuhi Gelar Sarjana di Universitas Katolik Widya Mandira Kupang.