BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999 telah memberikan kesempatan kepada Pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab secara profesional. Pelaksanaan otonomi daerah secara tidak langsung memaksa daerah untuk melakukan perubahan di bidang pemerintahan dan pelayanan kepada publik.

Konseksuensi dengan diberlakukannya otonomi daerah yakni pemerintah daerah harus mampu merencanakan, menggali, mengelola dan menggunakan sumber sumber keuangan sendiri sesuai dengan potensi yang dimiliki. Pemeritah daerah harus berupaya semaksimal mungkin menggali potensi daerah yang dapat menghasilkan penerimaan bagi daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan, menentukan arah kebijakan pembangunan serta mandiri dalam hal pembiayaan program-program pembangunan. Penerimaan yang berasal dari potensi daerah disebut Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Menurut Halim (2009) "PAD adalah penerimaan yang diperoleh pemerintah daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku". Sumber PAD terdiri dari : Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan dan Lain-lain PAD yang syah.

Saragih (2003) mengatakan "PAD adalah pendapatan daerah yang diurus dan diusahakan oleh daerah sendiri yang digunakan untuk membiayai pembangunan daerah yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk anggaran daerah, berupa pajak daerah, retribusi daerah, laba perusahaan daerah dan lain-lain PAD yang sah".

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah maka pemerintah daerah dituntut untuk terus meningkatkan PAD pada setiap tahun karena PAD merupakan tulang punggung pembiayaan seluruh aktivitas daerah yang berkaitan dengan urusan pemerintahan dan urusan pembangunan. Yuliandriansyah (2009) mengemukakan bahwa dengan diberlakukannya kewenangan otonomi daerah, diharapkan semua daerah di Indonesia mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimilikinya.Sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial harus digali secara maksimal dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Walaupun PAD sebagai tulang punggung pembiayaan daerah, namun setiap daerah masih tetap mendapat dukungan kebijakan anggaran berupa transfer dana perimbangan dari pusat untuk memperkuat PAD yang diperoleh. Semua penerimaan baik yang berasal dari potensi daerah yaitu PAD maupun dana perimbangan, merupakan sumber penyerapan anggaran pembangunan daerah, sekaligus untuk memicu dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah yang secara langsung berkorelasi dengan peningkatan komsumsi daerah, peningkatan nilai investasi, penyerapan tenaga kerja, memperkuat perdagangan daerah dan menurunkan angka kemiskinan di wilayah tersebut. Penyerapan anggaran daerah

diharapkan dapat berkontribusi terhadap adanya kemajuan suatu daerah secara keseluruhan.

Dana Perimbangan, merupakan dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Mulyana (2010) bahwa "Pendapatan dana perimbangan merupakan pendapatan transfer dari pemerintah pusat yang bersumber dari APBN". Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

Dana transfer terdiri dari dana otonomi khusus (Otsus), dana penyesuaian dan dana perimbangan. Dalam UU Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dijelaskan bahwa dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Menurut UU No. 25 tahun 1999 pasal 6 dinyatakan bahwa dana perimbangan terdiri dari : (1) bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), penerimaan dari Sumber Daya Alam; (2) Dana Alokasi Umum (DAU), dan (3) Dana Alokasi Khusus (DAK).

Sejauh ini dana perimbangan yang merupakan transfer keuangan oleh pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah, meskipun jumlahnya relatif memadai yakni sekurang-kurangnya sebesar

25 persen dari Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN, namun daerah harus lebih kreatif dalam meningkatkan PAD-nya untuk meningkatkan akuntabilitas dan keleluasaan dalam pembelanjaan APBD-nya. Kemampuan suatu daerah untuk menggali PAD sebagai sumber pendapatan utama dan jenis pendapatan daerah lainnya sebagai sumber penunjang, akan menentukan perkembangan dan pembangunan suatu daerah, karena keseluruhan kebutuhan daerah hanya dapat dipenuhi apabila daerah memiliki Anggaran Belanja yang cukup. Anggaran Belanja Daerah dapat ditetapkan apabila suatu daerah mampu mengumpulkan dan mencapai jumlah Pendapatan Daerah yang dianggarkan.

Peraturan Pemerintah (PP)Nomor 58Tahun 2005memberikan penegasanbahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam Belanja Modal dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan dan kemampuan daerah. Pemerintah daerah, bekerjasamadengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembagalegislatif terlebih dahulu menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas & Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai petunjuk (*guidance*)dalampengalokasian sumber daya dalam APBD.KUA dan PPAS merupakan konkretisasi dari hasil penjaringan aspirasi masyarakat sehingga diperoleh gambaran yang cukup tentang kebijakan jangka pendek, jangka menengah, dan kebijakan jangka panjang yang berkaitan dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah.

Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi (PP No. 24 Tahun 2005).Belanja Modal sangat berkaitan

dengan perencanaan keuangan jangka panjang, terutama pembiayaan untuk pemeliharaan aset tetap yang dihasilkan dari Belanja Modal tersebut. Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran Belanja Modal dalam APBDuntuk menambah aset tetapdan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi.AnggaranBelanja Modal inididasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik.Mardiasmo (2002) mengemukakan bahwa "pada dasarnya, pemerintah tidak mempunyai uang yang dimiliki sendiri, sebab seluruhnya adalah milik publik,oleh karena itudalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya". Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif.Juli Panglima Sarangih (2003) menyatakan bahwa "pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan".

PadaUndang-undang Nomor 32Tahun 2004 disebutkan bahwa salah satu sumber pendapatandaerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD),yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan,dan lain-lain PAD yang sah. Menurut Mardiasmo (2002) "saat ini masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah daerahterkait dengan upaya meningkatkan penerimaan daerah keterbatasan sarana dan prasarana yang tidak mendukung untuk investasi menimbulkan pertanyaan bagaimana sebenarnya PAD terhadap Belanja Modal, apakah karena PAD yang rendah atau alokasi yang kurang tepat".

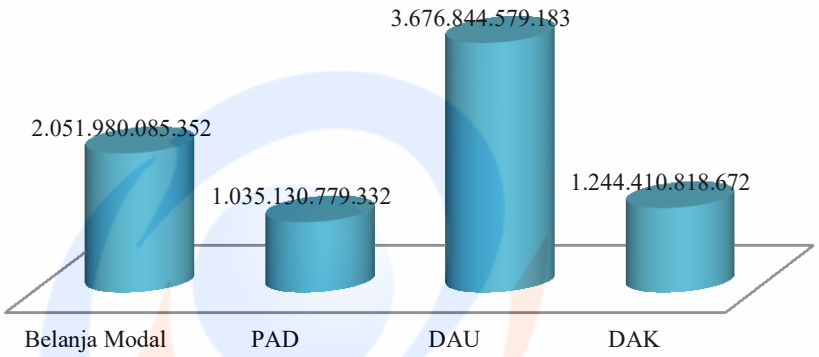
Setiap daerah berbekalkemampuan keuangan yangberagamdalam mendanai kegiatan-kegiatannya,hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah lainnya, oleh karena ituuntuk mengatasi ketimpangan fiskal pemerintah pusat mengalokasikan dana yang bersumber kepada APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi.Salah satu dana perimbangan dari pemerintah ini adalah

Dana Alokasi Umum (DAU) yang pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keteradilan yang selaras dengan penyelengaraan urusan pemerintahan (Undang-UndangNomor 32 Tahun 2004).Dengan adanya transfer dari pusat ini diharapkan pemerintah daerah mampumengalokasikan PAD yang didapatnya untuk membiayai Belanja Modal di daerahnya. Namun pada kenyataannya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untukmembiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah. Belanja Modal merupakan bagian dari belanja daerah yang juga didanai dari DAU, dan diperhitungkan oleh pemerintah daerah dalam APBD.Dana transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah selain DAU adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004).

Fenomena yang ditemukan dalam pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) tahun 2015 adalah jumlah PAD, DAU dan DAK yang diperoleh 21 kabupaten/kota wilayah di Provinsi NTT sebesar Rp

5.956.386.177.187 dengan proporsi PAD sebesar Rp 1.035.130.779.332 atau 17,38%, DAU sebesar Rp 3.676.844.579.183 atau 61,73%, dan DAK sebesar Rp 1.244.410.818.672 atau 20,89%. Kondisi keuangan daerah sebagaimana dijelaskan di atas dapat dikemukakan pada gambar 1.1 berikut :

Gambar 1.1
Jumlah Belanja Modal, PAD, DAU dan DAK 21 Kabupaten/Kota Dalam Wilayah Provinsi NTT Tahun 2015 (Rp)



Sumber : Laporan Hasil Pemeriksaan Audit BPK RI Perwakilan NTT Tahun
2017

Data ini menunjukkan bahwa transfer dari pemerintah pusat yaitu DAU dan DAK merupakan sumber dana utama 21 kabupaten/kota di Provinsi NTT untukmembiayai seluruh pengeluaran (belanja) daerah, sedangkan PAD yang seharusnya sebagai sumber utama pembiayaan daerah termasuk Belanja Modal, justru menjadi sumber dana penunjang. Jumlah Belanja Modal pada 21 kabupaten/kota di Provinsi NTT tahun 2015 sebesar Rp 2.051.980.085.352 atau sebesar 34,45% dari jumlah PAD, DAU dan DAK dialokasikan untuk Belanja Modal. Hal ini juga menunjukkan bahwa proporsi alokasi dana yang bersumber dari PAD, DAU dan DAK lebih besar pada pembiayaan rutin (Belanja

Rutin).Itulah sebabnya penelitian ini perlu dilakukan untuk mengetahui pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap Belanja Modal pada 21 kabupaten/kota di Provinsi NTT. Judul penelitian dimaksud adalah : "Analisis Pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi Nusa Tengara Timur.

1.2 Identifikasi dan Pembatasan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah

1. Proporsi realisasi PAD yang diperoleh 21 kabupaten/kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2015 lebih kecil atau hanya sebesar 17,38%
2. Realisasi Dana Alokasi Umum (DAU) sebesar 61,73% dan Dana Alokasi Khusus (DAK) sebesar 20,89%.
3. PAD bukan menjadi sumber dana utama dalam pembiayaan kebutuhan daerah baik untuk Belanja Rutin maupun Belanja Modal. Pada sisi lain, proporsi alokasi dana yang bersumber dari PAD, DAU dan DAK lebih besar pada pembiayaan rutin (Belanja Rutin), sedangkan untuk Belanja Modal hanya sebesar 34,45% dari jumlah PAD, DAU dan DAK.

Kondisi ini menjadi alasan melakukan penelitian ini pada 21 kabupaten/kota di Provinsi NTT untuk mengetahui pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap Belanja Modal.

1.2.2 Pembatasan Masalah

Ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada : 1) Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK)terhadapBelanja Modal; 2) Kabupaten Kota di Proinsi NTT; dan 3) Tahun Anggaran 2013 -2015.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah PAD berpengaruh secara siginifikan terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi NTT?.
2. Apakah DAU berpengaruh secara siginifikan terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi NTT?.
3. Apakah DAK berpengaruh secara siginifikan terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota di Provinsi NTT?.
4. Apakah PAD, DAU, dan DAK berpengaruh secara signifikan terhadap belanja modal Kabupaten Kota di Provinsi NTT?.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untukmengetahui :

1. Pengaruh PAD terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi NTT.
2. Pengaruh DAU terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi NTT.
3. Pengaruh DAK terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi NTT.

4. Pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi NTT.

1.5 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, untuk mengaplikasikan berbagai teori yang telah dipelajari, terkait dengan pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Provinsi NTT.
2. Manfaat praktis, hasil penelitian ini menjadi bahan informasi bagi Pemerintah Daerah Provinsi NTT untuk menyusun program peningkatan belanja modal.
3. Manfaat secara Akademisi, sebagai bahan acuan utnuk melakukan penelitian lanjutan dalma penyempurnaan tentang belanja modal secara maksimal pada periodeberikutnya.

Universitas Esa Unggul