

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Pembangunan daerah sebagai bagian integral pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang diberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Otonom Daerah diharapkan mampu mengurangi ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat.

Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah ini adalah pelimpahan wewenang dibidang penerimaan anggaran atau keuangan yang terdesentralisasi baik secara administrasi maupun pemanfaatan yang sebelumnya diatur atau dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Pesatnya pembangunan daerah yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yang membutuhkan alokasi dana dari pemerintah secara efektif dan efisien untuk membiayai pos belanjanya yang terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, sehingga membutuhkan dana yang tidak sedikit untuk membiayai kegiatan tersebut (Setiawan, 2010:16).

Sumber pendapatan utama Pemerintah Daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat berperan penting dalam menentukan kinerja keuangan daerah dan kemandirian daerah karena salah satu indikator kemandirian suatu daerah dapat diukur melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) setiap tahunnya. Semakin besar kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dapat menunjukkan semakin kecil ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat.

Setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama dalam membiayai berbagai macam kegiatan operasionalnya. Hal tersebut yang menimbulkan terjadinya ketimpangan sumber pendanaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah maupun antar Pemerintah Daerah. Dengan tujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan tersebut, maka Pemerintah Pusat mengalokasikan dana transfer yang bersumber dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 yaitu pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat mentransfer dana berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari Pajak dan Sumber Daya Alam. Penggunaan semua dana tersebut seluruhnya diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

Logan dalam Adi dan Ekaristi, (2009:5) menjelaskan tujuan pemberian bantuan transfer adalah untuk meningkatkan pendapatan daerah, sehingga dalam periode mendatang dapat mengurangi transfer. Hal ini berarti pemberian transfer seharusnya mampu mendorong daerah untuk lebih kreatif dan inovatif dalam pembelanjaan daerah, sehingga berdampak pada peningkatan kemandirian daerah (dalam konteks negara Indonesia, transfer dapat diidentikkan dengan Dana Alokasi Umum dan kemandirian daerah ditunjukkan dengan Pendapatan Asli Daerah).

Tingkat kemandirian Pemerintah Daerah justru tidak mengalami peningkatan, bahkan cenderung mengalami penurunan. Pemerintah Daerah justru menggantungkan diri pada dana transfer terutama Dana Alokasi Umum (DAU) untuk membiayai belanja daerahnya. Bila Dana Alokasi Umum (DAU) meningkat maka dapat mendorong Pemerintah Daerah melakukan belanja daerah lebih besar. Kebijakan pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) menurut Naga dalam Adi dan Ekaristi, (2009:7) justru menimbulkan kemalasan fiskal daerah. Hal ini disebabkan daerah akan mendapatkan pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) yang lebih kecil apabila mengalami kinerja fiskal yang lebih baik (yang ditandai dengan meningkatnya kontribusi PAD). Daerah tentu saja lebih memilih mengupayakan perolehan Dana Alokasi Umum (DAU) yang lebih besar dari pada bekerja keras agar terjadi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat mengakibatkan pengurangan Dana Alokasi Umum (DAU).

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 belum memberikan kontribusi signifikan terhadap Pemerintah Daerah secara keseluruhan. Dalam hal ini kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah dapat mengakibatkan kebocoran-kebocoran yang sangat berarti bagi Daerah. Peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai kebutuhan pengeluaran daerah sangat kecil dan bervariasi antar daerah, yaitu kurang dari 10% hingga 50%. Sebagian besar wilayah Provinsi dapat membiayai kebutuhan pengeluaran kurang dari 10%. Distribusi pajak antar daerah sangat timpang karena basis pajak antar daerah sangat bervariasi. Peranan pajak dan retribusi daerah dalam membiayai sangat rendah dan bervariasi. Hal itu terjadi karena adanya perbedaan yang sangat besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis dan kemampuan masyarakat, sehingga dapat mengakibatkan biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi.

Otonomi daerah harus disadari sebagai suatu transformasi paradigma dalam penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan di daerah, dimana Pemerintah Daerah memiliki otonomi yang lebih luas untuk mengelola sumber-sumber ekonomi daerah secara mandiri dan bertanggung jawab yang hasilnya diorientasikan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah tersebut. Transformasi paradigma dalam hal ini terletak pada aspek akuntabilitas vertikal (kepada pemerintah) menjadi akuntabilitas horizontal

(kepada masyarakat daerah) (Mardiasmo, 2002). Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) yang baik dan memajukan perekonomian daerah. Dengan adanya otonomi daerah ini berarti Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih mandiri, tak terkecuali juga mandiri dalam masalah finansial. Meski begitu dan batas maksimal untuk periode anggaran (Halim, 2002).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga diartikan sebagai rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat tetap memberi dana bantuan yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU) yang ditransfer ke Pemerintah Daerah. Dalam prakteknya, transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber pendanaan utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasional daerah, yang oleh Pemerintah Daerah “dilaporkan” diperhitungkan anggaran. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar Pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh Negeri (Maemunah, 2006).

Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah diperoleh dan dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah. Belanja Daerah dirinci menurut urusan Pemerintah Daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, objek, dan rincian objek belanja. Belanja Daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan Pemerintah menjadi kewenangan Provinsi atau Kabupaten/Kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

Saragih (2008), menyatakan bahwa pemanfaatan belanja daerah hendaknya dialokasikan untuk hal-hal yang produktif seperti untuk melakukan aktifitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Stine (2009), menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program pelayanan publik. Felix (2012) berpendapat bahwa Pemerintah Daerah semestinya dapat mengalokasikan belanja modal yang lebih tinggi dibandingkan belanja rutin yang relatif kurang produktif. Ketiga pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja daerah dalam hal ini belanja modal untuk berbagai kepentingan publik.

Usulan rakyat dan Pemerintah Kota Administratif Kupang untuk mengubah status menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II Kota Kupang disetujui oleh DPR RI dengan disahkan Rancangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1996 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Kupang menjadi Undang-Undang pada tanggal 20 Maret 1996 dan ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia dan tertuang pada Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3632 Tahun 1996. Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Kupang diresmikan oleh Mendagri Yogi S. M pada tanggal 25 April 1996.

Kemudian dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka Kotamadya Daerah Tingkat II Kupang berubah menjadi Kota Kupang.

Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kota Kupang, realisasi Pendapatan Asli Daerah yang dihasilkan dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Kekayaan Daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah per tahun anggaran 2016-2022, dapat diketahui tingkat realisasi PAD Kota Kupang yang dapat menggambarkan kemampuan suatu daerah. Berikut realisasi anggaran Kota Kupang dapat dilihat pada tabel 1.1 sebagai berikut:

Tabel 1.1
Laporan Realisasi Anggaran Kota Kupang
Per Tahun Anggaran 2016 s/d 2022

Tahun Anggaran	AKUN		
	Pendapatan Asli Daerah	Dana Alokasi Umum	Belanja Daerah
2016	165.449.023.460,93	661.156.826.000,00	1.165.593.633.042,00
2017	229.137.473.528,55	649.542.427.000,00	1.147.721.807.663,43
2018	171.490.709.096,75	648.250.298.541,00	1.530.830.517.063,60
2019	185.051.575.342,52	674.841.601.000,00	1.168.795.353.636,88
2020	167.530.108.045,48	621.573.538.000,00	1.136.643.267.010,25
2021	166.266.172.886,05	609.915.054.000,00	1.100.199.348.375,47
2022	186.122.187.493,92	605.048.846.644,00	1.043.492.271.157,34

Sumber: *Data Diolah, 2023*

Berdasarkan tabel diatas, dapat disimpulkan bahwa ketergantungan keuangan Pemerintah Daerah terhadap Dana Alokasi Umum masih terbilang tinggi. Dengan ketergantungan keuangan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat tersebut, tentunya akan mempengaruhi Alokasi Belanja Daerah.

Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati menyatakan bahwa Pemerintah Daerah belum menggunakan APBD secara efektif. Pemerintah Daerah lebih banyak menggelontorkan dana untuk belanja pegawai dibandingkan dengan belanja modal yang memiliki manfaat banyak untuk masyarakat daerah tersebut. Daerah yang memiliki sarana prasarana yang baik akan berpengaruh terhadap tingkat kemakmuran daerahnya dan akan menarik investor untuk berinvestasi di daerah tersebut. Hal ini akan menambah Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan Asli Daerah diharapkan mampu memberikan pengaruh terhadap belanja daerah.

Pemerintah Daerah merupakan bentuk dari desentralisasi fiskal yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Penetapan anggaran merupakan suatu proses kebijakan publik karena menyangkut konsen pemerintah untuk penetapan program ataupun kegiatan yang menyangkut hak publik untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan kepentingan publik.

Peneliti sebelumnya, Rahmawati (2010) "**Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Alokasi Belanja Daerah pada Provinsi Jawa Tengah**",

memperoleh hasil yaitu Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah.

Penelitian Eka Siwi Hidayati tentang (2019) “**Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Pemerintah Kabupaten dan Kota Se-Provinsi Lampung**”, hasil penelitian menunjukkan (1) Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh pada saat Pemerintah Daerah menyusun anggaran belanja modal. (2) Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap penyusunan anggaran belanja modal Pemerintah Daerah.

Kota Kupang yang merupakan Ibu Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur tentunya menjadi pusat dari kegiatan ekonomi. Dengan demikian akan membawa dampak tersendiri baik dalam pendapatan pajak maupun retribusi daerah serta lain-lain pendapatan yang sah. Hal ini akan mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sehubungan dengan adanya kebijakan otonomi daerah, hal penting yang harus diperhatikan adalah kurangnya kepekaan daerah dalam menemukan keunggulan dan potensi pendapatan asli daerah dan ketergantungan Pemerintah Kota Kupang terhadap Dana Alokasi Umum masih tinggi. Hal ini menjadi alasan bagi penulis untuk melakukan penelitian, dengan judul “**Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Alokasi Belanja Daerah**”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka masalah dalam penelitian ini adalah **Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Alokasi Belanja Daerah pada Pemerintah Kota Kupang.**

1.3. Persoalan Penelitian

Persoalan dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Daerah pada Pemerintah Kota Kupang.
- b. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Daerah pada Pemerintah Kota Kupang.

1.4. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1.4.1. Tujuan penelitian adalah:

- a. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Alokasi Belanja Daerah pada Pemerintah Kota Kupang.
- b. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Alokasi Belanja Daerah pada Pemerintah Kota Kupang.

1.4.2. Manfaat penelitian ini adalah:

Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah:

- a. Manfaat Akademik

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam perkembangan ilmu dan menjadi referensi bagi Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Arta Wacana Kupang.

b. Manfaat bagi Pemerintah Kota Kupang

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi bagi Pemerintah Kota Kupang mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Alokasi Belanja Daerah.