

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Menurut Undang-Undang (UU) No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda), Pemda memisahkan dengan tegas antara fungsi Pemda dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Perbedaan fungsi antara eksekutif dengan legislatif tersebut menunjukkan adanya hubungan keagenan antara keduanya dan menunjukkan adanya kontrak antara: eksekutif, legislatif, dan publik (Halim, 2001).

Setiap propinsi atau kabupaten di seluruh Indonesia memiliki anggaran daerah yang merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Anggaran daerah disebut juga sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut UU No 32/2004 penyusunan anggaran melibatkan eksekutif dan legislatif melalui sebuah tim yang disebut panitia anggaran. Eksekutif berkewajiban membuat rancangan APBD yang akan diimplementasikan setelah mendapatkan persetujuan DPRD dalam proses ratifikasi anggaran.

Sebelum disusun, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan tentang kebijakan umum APBD, prioritas serta plafon anggaran yang akan menjadi pedoman umum untuk penyusunan APBD. Rancangan tersebut kemudian diserahkan ke DPRD untuk dipelajari dan dibahas sebelum ditetapkan sebagai peraturan daerah (Perda).

Kesepakatan antara eksekutif dan legislatif ini menunjukkan adanya hubungan keagenan yang menjadi alat legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh eksekutif. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana eksekutif sebagai agen dan legislatif sebagai *principal*. Teori keagenan merupakan basis teori yang mendasari praktik bisnis perusahaan yang dipakai selama ini.

Prinsip teori ini menyatakan adanya hubungan kerja antara pihak yang berwenang (agensi) yaitu manajer, dalam bentuk kontrak kerja sama yang disebut "*nexus of contract*". Dalam Pemda, baik pemerintah provinsi, kota, dan kabupaten sibuk dengan salah satu kegiatan utamanya yaitu menyusun anggaran APBD 2008. Dalam proses penyusunan dan perubahan anggaran daerah, ada dua perspektif yang dapat ditelaah dalam aplikasi teori keagenan, yaitu hubungan antara eksekutif dengan legislatif, dan legislatif dengan pemilih (*voter*) atau rakyat.

Implikasi penerapan teori keagenan dapat menimbulkan positif dalam bentuk efisiensi, tetapi lebih banyak yang menimbulkan hal negatif dalam bentuk perilaku oportunistik (*opportunistic behavior*), hal ini terjadi karena pihak agensi memiliki informasi keuangan dari pada pihak prinsipal, sedangkan pihak prinsipal boleh jadi boleh jadi memanfaatkan kepentingan pribadi atau golongannya sendiri (*self-interest*) karena memiliki keunggulan kekuasaan (*discretionary power*).

Dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik, pemerintah melakukan upaya yang logis yaitu dengan melakukan pergeseran komposisi

belanja. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aktiva tetap, yakni: peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Kualitas pelayanan publik diharapkan akan meningkat seiring dengan penambahan investasi, karena aktiva yang dimiliki merupakan sarana yang paling utama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD merupakan output pengalokasian sumber daya. Pengalokasian sumber daya merupakan permasalahan dasar penganggaran sektor publik (Key, 1940 dalam Fozzard, 2001). Keterbatasan sumber daya sebagai pangkal permasalahan dalam pengalokasian anggaran sektor publik dapat diatasi dengan pendekatan ilmu ekonomi yaitu dengan prinsip *public expenditure management* (Fozzard, 2001).

Dana yang dialokasikan dalam APBD oleh pemerintah untuk belanja modal biasanya dalam bentuk aktiva tetap. Alokasi ini biasanya disesuaikan dengan kebutuhan daerah sesuai dengan sarana dan prasarana baik untuk memperlancar pelaksanaan tugas maupun untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Pemerintah seharusnya lebih mengutamakan belanja modal, karena selama ini komposisi utama adalah alokasi pada belanja rutin yang relatif kurang produktif. Menurut Saragih (2003) pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif misalnya untuk aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut Stine (1994) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program pelayanan publik.

Menurut Boediono (1985) pertumbuhan ekonomi merupakan proses kenaikan output perkapita, pertumbuhan ekonomi ditujukan untuk peningkatan

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Pada triwulan I tahun 2007 pertumbuhan ekonomi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) mencapai 0.69%, hal ini menurun dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi tahun 2006 dengan triwulan yang sama yaitu sebesar 14.03%, dan tahun 2005 pada triwulan I sebesar 18.68%. Sedangkan PDRB tahun 2004 adalah sebesar 22.02 milyar dan pada tahun 2005 mengalami peningkatan menjadi 25.42 milyar ([www.regionalinvestment.com](http://www.regionalinvestment.com))

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang dihasilkan daerah yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari laba perusahaan daerah dan lain-lain. Pada tahun 2006 PAD DIY adalah sebesar 96.257 milyar, sedangkan tahun 2007 menurut Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) adalah meningkat menjadi 100.374 milyar. Pendapatan ini berasal dari retribusi, pajak, serta laba yang diperoleh dari perusahaan daerah.

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan transfer yang bersifat umum dari pemerintah pusat ke Pemda untuk mengatasi ketimpangan horisontal dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. DAU digunakan antara lain untuk membayar gaji pegawai, membangun fasilitas umum serta peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pada tahun 2006 DAU pada Propinsi DIY adalah sebesar 316.832 milyar dan menurut RAPBD tahun 2007 meningkat menjadi 428.318 milyar.

Belanja modal merupakan belanja langsung yang digunakan untuk membiayai investasi dalam bentuk aset tetap yakni: peralatan, bangunan,

infrastruktur yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik. Pada tahun 2006 anggaran belanja modal Propinsi DIY adalah sebesar 81.307 milyar dan menurut RAPBD tahun 2007 anggaran belanja modal Propinsi DIY adalah sebesar 103.411 milyar, yang terdiri dari belanja modal untuk aparatur pemerintah sebesar 3.382 milyar dan belanja modal untuk pelayanan publik sebesar 100.031 milyar.

Pelayanan publik yang dilakukan baik oleh pihak swasta maupun pemerintah merupakan isu yang menarik akhir-akhir ini. Pemerintah terutama Pemda memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan yang baik pada masyarakat di daerahnya. Untuk mengoptimalkan pelayanan pada masyarakat dibutuhkan sarana dan prasarana pelayanan sesuai dengan kebutuhan. Pada kenyataannya pelayanan yang diberikan oleh pemerintah masih jauh dari harapan masyarakat. Hal ini terjadi karena kurangnya kesadaran aparatur serta minimnya sarana dan prasarana yang menunjang proses pelayanan publik.

Menurut Darwanto & Yustikasari (2007) pemerintah khususnya pemerintah daerah masih membatasi investasi untuk belanja modal termasuk menambah sarana dan prasarana pelayanan publik. Selama ini alokasi anggaran hanya terfokus pada pembayaran gaji pegawai dan belanja rutin lainnya. Seharusnya anggaran lebih banyak dialokasikan dalam investasi belanja modal, karena hal ini akan meningkatkan jumlah sarana dan prasarana pelayanan publik. Pada periode lima tahun terakhir anggaran untuk Propinsi DIY banyak dialokasikan untuk belanja rutin, namun untuk tahun 2006 dan 2007 persentase alokasi anggaran untuk belanja modal di Propinsi DIY mengalami peningkatan,

belanja modal untuk pelayanan publik sebesar 123.7 milyar sedangkan untuk aparatur pemerintah sebesar 17.8 milyar dengan harapan belanja modal yang tinggi akan dapat meningkatkan kinerja aparatur pemerintah serta kualitas pelayanan publik.

Penelitian Lin & Liu (2000) dalam Darwanto & Yustikasari (2007) membuktikan bahwa pemberian otonomi yang lebih besar. Memberikan dampak yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi, sehingga mendorong daerah untuk mengalokasikan secara efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan publik.

Menurut Darwanto & Yustikasari (2007) pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU memiliki pengaruh terhadap pengalokasian belanja modal. Semakin tinggi pertumbuhan ekonomi, semakin besar PAD dan semakin banyak DAU yang diperoleh sehingga bisa berpengaruh terhadap belanja modal. Dalam hal ini dapat dijelaskan bahwa daerah yang surplus dengan PAD yang tinggi akan memiliki pertumbuhan ekonomi yang tinggi pula. PAD yang tinggi akan memberikan kesempatan pemerintah daerah untuk menggunakan anggarannya dalam berbagai kegiatan. PAD yang tinggi, sedangkan DAU yang besar akan memberikan peluang Pemda selain untuk belanja rutin juga belanja modal guna meningkatkan kinerja aparatur dan pelayanan publik.

Dalam penelitian ini meskipun pada triwulan I tahun 2007 pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan akan tetapi pertumbuhan ekonomi Propinsi DIY secara umum mengalami peningkatan. PAD semakin besar dan DAU yang diperoleh semakin banyak. Mengetahui apakah meningkatnya pertumbuhan

ekonomi, PAD, DAU berpengaruh terhadap peningkatan pengalokasian anggaran belanja modal, maka penelitian ini dilakukan.

Penelitian ini meneliti hubungan antara pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU dengan pengalokasian anggaran belanja modal. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Darwanto & Yustikasari (2007). Perbedaan penelitian ini terletak pada sampel penelitian. Penelitian terdahulu menggunakan sampel Pemda se Jawa Bali pada tahun 2004-2005. Penelitian ini hanya difokuskan pada Propinsi DIY 2001-2007. Bertujuan untuk mengurangi kesenjangan data antar pemerintah kabupaten atau kota. Kabupaten se Jawa Bali memiliki PAD, DAU dan belanja modal yang berbeda-beda dan sangat bervariasi, oleh karena itu untuk mengurangi kesenjangan data, penelitian ini hanya dilakukan di satu propinsi yaitu DIY.

DIY merupakan propinsi yang menjadi sebutan kota pelajar, mempunyai salah satu tujuan wisata dalam negeri (domestik) maupun luar negeri (mancanegara). DIY juga terkenal menjadi kota sejarah dan budaya. Ketertarikan penulis memilih DIY karena DIY memiliki keunikan tersendiri yaitu pada segi pemerintahannya yaitu pada gubernur masih tetap di pegang oleh kesultanan dan wakil oleh pakualaman. Hal ini sudah berjalan dari zaman nenek moyang dan belum dapat berubah sampai saat ini. Sekarang ini terjadilah kontroversi.

Masyarakat yang sudah berfikir secara adil meminta agar gubernur dan wakil dipilih berdasarkan pemilihan secara demokratis. Masyarakat yang mungkin penduduk DIY masih mempertahankan dipegang oleh sultan/raja. Mereka tetap mempertahankan keistimewaan dari Yogyakarta tersebut.

Daerah ini berciri khas dengan sebutan DIY seperti apa adanya Propinsi DIY. DIY wilayah yang kecil dibandingkan dengan wilayah lain yang berada di Propinsi Jawa Tengah. Merupakan propinsi yang dikelilingi beberapa kabupaten antara lain yaitu: Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung kidul, dan Kabupaten Kulon progo.

Beberapa kabupaten tersebut saat ini sedang berusaha memajukan daerahnya, serta beberapa kabupaten itu juga memberikan kontribusi terhadap kemajuan DIY, baik dari sektor pajak, retribusi, bagian laba badan usaha milik daerah dan lain-lain PAD yang syah. Adapun Yogyakarta yang sering disebut kota pelajar ini penduduk sekitar yang berdekatan dengan kampus bisa mendapat penambahan penghasilan. Misal melalui dengan membangun kost, membuka jasa laundry, rumah makan. Hal tersebut berpengaruh pada pendapatan pada pertumbuhan ekonomi.

Selain itu beberapa kabupaten tersebut masing-masing memiliki kelebihan yang dapat ditonjolkan dari masing-masing daerahnya. Salah satunya dari segi pariwisata dan hasil kerajinan tangan. Penerimaan daerah Propinsi DIY belum sepenuhnya dapat tereksploitasi dengan baik dan benar. Hal itu lah pertimbangan penulis untuk meneliti pada Propinsi DIY.

Atas hal tersebut penulis berusaha meneliti tentang berpengaruhnya pengalokasian belanja modal terhadap pertumbuhan ekonomi, PAD dan DAU. Hal tersebut dapat terekploitasi dengan baik dan benar bisa terjadi kemungkinan PAD di DIY akan bertambah pesat. Berfungsi untuk membangun dan memajukan

Propinsi DIY dengan didukung adanya pertumbuhan ekonomi masyarakat Yogyakarta.

Atas dasar hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang pengaruh pengalokasian belanja modal terhadap adanya pertumbuhan ekonomi, DAU dan PAD di pemerintahan Propinsi DIY. Penulis menulis skripsi dengan judul:

**” PENGARUH PERTUMBUHAN EKONOMI, PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL PADA PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”.**

#### **B. Batasan Masalah**

1. Penelitian hanya dilakukan pada Pemda DIY pada tahun 2001-2007.
2. Penelitian hanya memfokuskan pada tiga variabel yaitu: pertumbuhan ekonomi, PAD dan DAU.

#### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap anggaran belanja modal?
2. Apakah PAD berpengaruh terhadap anggaran belanja modal?
3. Apakah DAU berpengaruh terhadap anggaran belanja modal?

**D. Tujuan Penelitian**

1. Mendapatkan bukti empiris pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap anggaran belanja modal
2. Mendapatkan bukti empiris pengaruh PAD terhadap anggaran belanja modal
3. Mendapatkan bukti empiris pengaruh DAU terhadap anggaran belanja modal.

**E. Manfaat Penelitian**

1. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang keuangan daerah.
2. Penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan bagi Pemda untuk lebih mengoptimalkan pengalokasian anggaran belanja modal.