

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam perkembangan kehidupan politik dan sistem pemerintahan selama Kabinet Reformasi Pembangunan, timbul gejolak politik di berbagai daerah yang menuntut adanya otonomi daerah bahkan ada daerah yang menghendaki otonomi penuh.

Untuk itu maka pemerintah pusat bertekad untuk memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah dalam usaha meningkatkan pendapatan asli daerah agar berkurangnya subsidi dari pemerintah pusat tidak mengganggu pertumbuhan ekonomi maupun jalannya pemerintah daerah. Dengan kata lain penurunan penerimaan negara tersebut mendorong meningkatnya pelaksanaan otonomi daerah yang dibarengi dengan sistem desentralisasi dan keuangan.

Dalam rangka pengembangan sistem otonomi daerah, pada masa pemerintahan Habibie dengan Kabinet Reformasi Pembangunan telah muncul Undang-Undang yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam perjalanannya mengalami dua kali perubahan yaitu melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan

Daerah. Sedangkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengalami perubahan satu kali melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Adanya undang-undang otonomi daerah ini berarti ideologi politik dan struktur pemerintah Negara akan lebih bersifat desentralisasi dibanding dengan struktur pemerintahan sebelumnya yang bersifat sentralisasi.

Kebijakan desentralisasi ditunjukkan untuk mewujudkan kemandirian daerah. Pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (UU No. 32 tahun 2004). Inti hakekat otonomi adalah adanya kewenangan daerah, bukan pendelegasian (Saragih dalam Adi, 2006).

Manajemen pemerintah daerah di Indonesia memasuki era baru seiring dengan diberlakukannya desentralisasi fiskal. Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan di berbagai sektor terutama sektor publik. Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda. Penelitian yang dilakukan Adi dalam Harianto dan Adi (2007) menunjukkan terjadi disparitas pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi antar daerah (kabupaten dan kota) dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Nanga dalam Harianto dan Adi (2007) mengindikasikan terjadinya

ketimpangan fiskal antar daerah dan bisa jadi hal ini mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi daerah.

Terjadinya ketimpangan fiskal antar daerah ini memunculkan tuntutan yang semakin kuat untuk mengubah struktur belanja, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim dalam Adi, 2007). Daerah-daerah yang kapasitas fiskalnya rendah, cenderung mengalami tekanan fiskal yang kuat. Rendahnya kapasitas ini mengindikasikan tingkat kemandirian daerah yang rendah. Daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya dengan memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk pembangunan sektor-sektor yang produktif di daerah.

Penelitian yang dilakukan Wong dalam Harianto dan Adi (2007) menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Dengan terpenuhinya fasilitas publik maka masyarakat merasa nyaman dan dapat menjalankan usahanya dengan efisien dan efektif sehingga pada akhirnya akan meningkatkan partisipasi publik dalam pembangunan. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan PAD (Mardiasmo, 2002).

Kajian empiris tentang pertumbuhan ekonomi oleh Lin & Liu dalam Darwanto dan Yustikasari (2007) menunjukkan desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Hasil ini mendukung sintesa yang menyatakan bahwa, pemberian otonomi yang lebih besar akan memberikan dampak yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi.

Hal inilah yang mendorong daerah untuk mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik (Lin dan Liu; Mardiasmo; Wong dalam Darwanto dan Yulia, 2007).

Hasil penelitian Oates dalam Wibowo (2008) menyimpulkan bahwa pembangunan ekonomi suatu daerah akan berimbang pada penciptaan sektor publik di daerah. Namun, penelitian yang dilakukan Darwanto dan Yustikasari (2007) menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi (PDRB) tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Secara konseptual, perubahan pendapatan akan berpengaruh terhadap belanja atau pengeluaran, namun tidak selalu seluruh tambahan pendapatan tersebut akan dialokasikan dalam belanja (Abdullah dan Halim, 2006). Secara empiris juga ditemukan adanya *flypaper effect* dalam hubungan antara pendapatan dan belanja (Moisio dalam Abdullah dan Halim, 2006). yang menyatakan bahwa orang akan lebih hemat dalam membelanjakan pendapatan yang merupakan hasil *effort*-nya sendiri dibanding pendapatan yang diberikan pihak lain (seperti *grants* atau *transfer*). Meskipun proporsi PAD maksimal hanya 10% dari total pendapatan daerah, kontribusinya dalam pengalokasian anggaran cukup besar, terutama bila dikaitkan dengan kepentingan politis (Abdullah; Abdullah dan Asmara dalam Abdullah dan Halim, 2006).

Penelitian yang dilakukan Abdullah dan Halim dalam Abdullah dan Halim (2006) menemukan bahwa pendapatan daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Hasil penelitian ini didukung oleh Darwanto dan Yustikasari (2007) yang menyimpulkan bahwa PAD memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal.

Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar, pemerintah memberikan dana perimbangan dan salah satu komponen dana ini yang memberikan kontribusi terbesar adalah Dana Alokasi Umum (Harianto dan Priyo, 2007). Holtz-Eakin *et al.* dalam Harianto dan Adi (2007) menemukan adanya keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja modal. Studi yang dilakukan Legrenzi & Milas dalam Abdullah dan Halim (2003) menemukan bukti empiris bahwasanya dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal. Hasil penelitian ini diperkuat oleh temuan Susilo dan Adi dalam Harianto dan Adi (2007) yang menyimpulkan bahwa kemandirian daerah tidak menjadi lebih baik, bahkan yang terjadi adalah sebaliknya yaitu ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer pemerintah pusat menjadi semakin tinggi. Penelitian Darwanto dan Yustikasari (2007), menyimpulkan bahwa dana alokasi umum (DAU) memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal.

Dalam prakteknya dalam penyusunan anggaran, usulan yang diajukan oleh eksekutif memiliki muatan yang mengutamakan kepentingan eksekutif (Smith dan Bertozzi dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007). Eksekutif mengajukan anggaran yang dapat memperbesar *agency*-nya, baik dari segi finansial maupun non finansial. Sementara Mauro; Von Hagen; Keefer dan Khemani dalam Darwanto dan Yustikasari (2007) secara implisit menyatakan bahwa anggaran juga digunakan oleh legislatif untuk memenuhi *self-interest*nya.

Memandang pentingnya peran belanja modal bagi pertumbuhan ekonomi daerah pada era otonomi daerah ini, serta adanya perbedaan hasil penelitian sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk melakukan kajian lebih lanjut dengan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah Dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal Pada Kabupaten / Kota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”**.

B. Batasan Masalah

1. Pertumbuhan Ekonomi (PDRB) diperoleh dari laporan pertanggungjawaban APBD Kabupaten/Kota
2. Dana Alokasi Umum diukur berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004.
3. Pendapat Asli Daerah dan Belanja Modal diukur berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap anggaran belanja modal?
2. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap anggaran belanja modal?

3. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh positif terhadap anggaran belanja modal?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menguji dan memberikan bukti empiris mengenai:

1. Memberikan bukti empiris apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap anggaran belanja modal.
2. Memberikan bukti empiris apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap anggaran belanja modal.
3. Memberikan bukti empiris apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh positif terhadap anggaran belanja modal.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan bukti empiris bagi para akademisi mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah maupun DPRD dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang yang berkaitan dengan pengalokasian anggaran belanja modal.