

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi telah membawa perubahan terhadap sistem politik, sosial, kemasyarakatan serta ekonomi sehingga menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintahan yang baik. Salah satu agenda reformasi yaitu adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah. Dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan tonggak awal pelaksanaan otonomi daerah dan proses awal terjadinya reformasi penganggaran keuangan daerah di Indonesia.

UU No. 33 tahun 2004 pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Daerah (UUD) Negara RI tahun 1945 (Pramita, Y.D dan Lilik A, 2010). Hal tersebut sangat berimplikasi pada perubahan dalam sistem pembuatan keputusan terkait dengan pengalokasian sumber daya dalam anggaran pemerintah daerah seperti APBD (Ritonga, 2009 dalam yulianda, 2010) dan hubungan legislatif dan eksekutif di daerah. Diharapkan DPR melalui DPRD akan lebih aktif menangkap aspirasi

yang berkembang di masyarakat kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan umum dalam UU Otonomi Daerah No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. UU tersebut menggantikan UU No. 22 tahun 1999. Pelaksanaan kebijakan pemerintah Indonesia tentang Otonomi Daerah, dimulai secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001, merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah (Sidik et al, 2002 dalam Mutiara, 2006).

Dalam UU No.32/2004 juga disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, Pempus akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Disamping dana perimbangan tersebut, pemda mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah (Mutiara, 2006). Pemerintahan Daerah

memisahkan dengan tegas antara fungsi Pemerintahan Daerah (Eksekutif) dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif). Berdasarkan pembedaan fungsi tersebut, menunjukkan bahwa antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan (Halim dan Abdullah, 2006 dalam Darwanto 2007). Pada pemerintahan, peraturan perundang-undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik.

Lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi umum yaitu: (1) fungsi membuat peraturan perundang-undangan, (2) fungsi untuk membuat anggaran, dan (3) fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif (Yulinda, 2010).

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran pasca UU 22/1999 dan UU 32/2004 melibatkan dua pihak: eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Adapun eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat draft/rancangan APBD, yang hanya bisa diimplementasikan kalau sudah disahkan oleh DPRD dalam proses ratifikasi anggaran (Darwanto dan Yulia, 2007).

Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD

sesuai dengan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*), yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif (Darwanto dan Yulia, 2007).

Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap kinerja pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah daerah sebagai agen dan DPRD sebagai prinsipal. Hal ini menyebabkan penelitian di bidang anggaran pada pemerintah daerah menjadi relevan dan penting.

Kondisi *powerful* yang dimiliki legislatif menyebabkan tekanan kepada eksekutif menjadi semakin besar. Posisi eksekutif yang “lebih rendah” dari legislatif membuat eksekutif sulit menolak “rekomendasi” legislatif dalam pengalokasian sumberdaya yang memberikan keuntungan kepada legislatif, sehingga menyebabkan *outcome* anggaran dalam bentuk pelayanan publik mengalami distorsi dan merugikan publik. Dengan demikian, meskipun penganggaran merupakan bagian dari sistem informasi yang dapat digunakan untuk mengurangi oportuniste agen (Eisenhardt, 1989 dalam Syukriy A dan Asmara, J. A 2006), kenyataannya dalam proses pengalokasian sumberdaya

selalu muncul konflik kepentingan di antara *actors* (Jackson, 1982 dalam Syukriy A dan Asmara, J. A 2006). Untuk menjelaskan fenomena *self-interest* dalam penganggaran publik tersebut, teori keagenan dapat dipakai sebagai landasan teoretis (Christensen, 1992; Johnson, 1994; Smith dan Bertozzi, 1998 dalam Syukriy A dan Asmara, J. A 2006).

Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD sebenarnya merupakan *output* pengalokasian sumberdaya (Fozzard, 2001 dalam Darwanto dan Yulia Y, 2007). Keterbatasan sumberdaya sebagai pangkal masalah utama dalam pengalokasian anggaran sektor publik dapat diatasi dengan pendekatan ilmu ekonomi melalui berbagai teori tentang teknik dan prinsip seperti yang dikenal dalam *public expenditure management* (Fozzard, 2001 dalam Darwanto dan Yulia Y, 2007). Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001 dalam Darwanto dan Yulia Y, 2007).

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya serius dari pemerintah dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung dalam bentuk investasi. Konsekuensinya, pemerintah perlu untuk memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini. 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 (David H dan Adi, P.H 2007). Terjadi disparitas pertumbuhan ekonomi yang cukup

tinggi antar daerah kabupaten dan kota dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal (Adi, 2005 dalam David H dan Adi, P.H 2007). Mengindikasikan terjadinya ketimpangan fiskal antar daerah dan bisa jadi hal ini mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi daerah (Nanga, 2005 dalam David H dan Adi, P.H 2007).

Dalam penciptaan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk di kembangkan menjadi sumber PAD. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah – daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001 dalam David H dan Adi, P.H 2007). 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 (2005).

Dana Alokasi Umum (DAU), adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya didalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan didalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan

dana ini apakah untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD (Adi, 2006 dalam David H dan Adi, P.H., 2007). Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat ini. Namun demikian, dalam jangka panjang, ketergantungan semacam ini harus menjadi semakin kecil. Berbagai investasi yang dilakukan pemerintah daerah diharapkan memberikan hasil positif yang tercermin dalam peningkatan PAD.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Optimalisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) hendaknya didukung upaya pemerintah daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik (Mardiasmo, 2002 dalam Indah H, 2011). Pendapatan Asli Daerah (PAD) setiap daerah berbeda-beda. Daerah yang memiliki kemajuan dibidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Karena itu terjadi ketimpangan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Disatu sisi ada daerah yang sangat kaya karena memiliki PAD yang tinggi dan disisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah.

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam

bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah (Darwanto dan Yulia Y, 2007).

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam 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. Pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan (Saragih, 2003 dalam Darwanto dan Yulia Y, 2007). Penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik (Stine, 1994 dalam Darwanto dan Yulia Y, 2007).

(Yovita F.M., 2011) dalam penelitiannya yang berjudul pengaruh Pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaruh Pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli

Daerah, dan Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal.

(Rahmawati N.I., 2010) dalam penelitiannya yang berjudul pengaruh Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap Alokasi Belanja Daerah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaruh Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap Alokasi Belanja Daerah.

Pada dasarnya penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007) dengan waktu, objek yang berbeda namun variabel dan alat ukur analisis yang digunakan adalah sama. Penelitian ini berusaha ingin mengetahui apakah pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal. Sehubungan dengan hal tersebut, maka judul penelitian ini adalah: **“PENGARUH PERTUMBUHAN EKONOMI, PENDAPATAN ASLI DAERAH, DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL” (Studi empiris pada Pemerintah Provinsi Se Indonesia Periode 2009-2010).**

B. Batasan Masalah

- a. Penelitian ini hanya meneliti Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum serta Pengalokasian Anggaran Belanja Modal.
- b. Hanya periode 2009-2010.

C. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh secara positif terhadap anggaran belanja modal?
2. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh secara positif terhadap anggaran belanja modal?
3. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh secara positif terhadap anggaran belanja modal?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk menguji apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap anggaran belanja modal.
2. Untuk menguji apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap anggaran belanja modal.
3. Untuk menguji apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap anggaran belanja modal.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat dibidang teoritis
 - a. Menambah, melengkapi sekaligus sebagai pembanding hasil-hasil penelitian yang sudah ada dengan topic yang sama.

- b. Untuk menambah pengetahuan penulis khususnya dalam bidang Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum pada pemerintahan di Indonesia.
2. Manfaat dibidang praktis
- a. Agar pertumbuhan ekonomi di Indonesia bisa tumbuh dan berkembang dengan baik.
 - b. Sebagai bahan pertimbangan pemerintahan provinsi dalam mengambil kebijakan khususnya mengenai Pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum pada Pemerintahan Provinsi di Indonesia.