

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

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. Otonomi daerah berlaku di Indonesia berdasarkan UU 22/1999 (direvisi menjadi UU 32/2004) tentang 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 Abdullah, 2006).

Dalam UU No.32/2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah daerah, Pemerintah pusat 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, pemerintah daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Seharusnya dana transfer dari pemerintah pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah

seharusnya pula secara transparan dan akuntabel.

Pelaksanaan Otonomi Daerah tidak hanya ditinjau dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan, tetapi yang tidak kalah penting adalah hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana, instrumen atau kemampuan daerah saat ini mampu memberikan nuansa pengelolaan keuangan yang lebih adil, rasional, transparan, partisipatif dan akuntabel sebagaimana diamanatkan oleh UU Otonomi Daerah (Budiono, 2002).

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 dkk., 2002).

Dampak pelaksanaan otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah dalam menciptakan *good governance* sebagai prasyarat dengan mengedepankan akuntabilitas dan transparansi. Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah karena terkait dengan dampak anggaran terhadap kinerja pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah daerah sebagai agen dan DPRD sebagai prinsipal.

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Anggaran sektor publik pemerintah daerah sebenarnya merupakan *output* pengalokasian sumberdaya dan pengalokasian sumberdaya merupakan permasalahan yang mendasar dalam penganggaran sektor publik. Adapun pengalokasian sumberdaya merupakan permasalahan dasar dalam penganggaran sektor publik (Fozzard, 2001 dalam Darwanto dan Yulia, 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, 2007). Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001 dalam Darwanto dan Yulia, 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. Saragih (2003) dalam Darwanto dan Yulia (2007) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Stine (1994) dalam Darwanto dan Yulia (2007) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih

banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar, pemerintah memberikan dana perimbangan dan komponen dana ini yang memberikan kontribusi terbesar adalah Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD (Adi, 2006 dalam David, 2007). Namun dalam kenyataannya saat ini, transfer pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai oprasi utama belanja daerah yang oleh pemerintah daerah dilaporkan diperhitungkan APBD. Hal tersebut dikarenakan minimnya sumberdaya yang ada pada daerah, ataupun kurang optimalnya pemerintah daerah dalam memanfaatkan sumberdaya yang telah ada. Ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat.

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. Serta aparatur daerah yang dituntut bersih dari korupsi (KKN) dan lebih kreatif serta mampu menangani atau mencari inovasi-inovasi baru dalam mengatasi permasalahan daerahnya. Selain aparatur pemerintah daerah, tentu saja DPRD juga harus lebih mampu melahirkan Peraturan Daerah yang berkualitas dan tepat guna dalam menangani berbagai kebutuhan masyarakat. Sehingga PAD yang

dimiliki oleh pemerintah daerah akan semakin maksimal, dan kesejahteraan masyarakat akan semakin terjamin.

DAU merupakan transfer yang bersifat umum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengurangi ketimpangan horizontal dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Studi yang dilakukan Legrenzi dan Milas (2001) dalam Abdullah dan Halim (2003) menemukan bukti empiris bahwa dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal. Studi tersebut di perkuat oleh temuan Susilo dan Adi (2005) dalam David (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.

Penetapan DAU merupakan suatu kebijakan yang sangat strategis guna mengatasi pemerataan kemampuan keuangan antar daerah mengingat DAU adalah komponen terbesar dalam dana perimbangan. Besaran DAU setidaknya baru dapat ditetapkan sebesar 25 persen dari penerimaan dalam negeri, besaran ini akan meningkat sejalan dengan makin meningkatnya tugas dan fungsi di daerah. Dalam proses penetapannya, formula DAU haruslah memenuhi azas-azas pokok yang tidak bertentangan dengan UU yang berlaku, dapat diterima oleh daerah dan bersifat transparan.

Dana Alokasi Khusus merupakan bagian dari dana perimbangan sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dana alokasi khusus dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional. Kegiatan khusus tersebut sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Suparmoko (2002) menyatakan bahwa DAK merupakan dana yang berasal dari APBN dan dialokasikan ke daerah kabupaten/kota untuk membiayai kebutuhan tertentu yang sifatnya khusus, tergantung ketersediaan dana dalam APBN. Penelitian tersebut juga sejalan dengan pernyataan Irawati (2008) dalam Yulian (2010) bahwa DAK merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Kegiatan khusus yang ditetapkan oleh pemerintah mengutamakan kegiatan pembangunan dan pengadaan atau peningkatan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar masyarakat dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang.

Daerah tertentu yang dimaksud adalah daerah yang memenuhi kriteria yang ditetapkan setiap tahun untuk mendapatkan alokasi DAK. Dengan demikian, tidak semua daerah mendapatkan DAK. Hal yang dimaksud dengan fungsi dalam rincian belanja negara antara lain terdiri atas layanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial.

Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting

pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Upaya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah tidak akan memberikan arti apabila tidak diikuti dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah. Brata (2004) dalam David (2007) menyatakan bahwa terdapat dua komponen penerimaan daerah yang berpengaruh positif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi regional. Kedua komponen tersebut adalah PAD dan Bagian Sumbangan & Bantuan. Pertumbuhan ekonomi sering diukur dengan menggunakan pertumbuhan produk domestik bruto (PDB/PDRB), namun demikian indikator ini dianggap tidak selalu tepat dikarenakan tidak mencerminkan makna pertumbuhan yang sebenarnya. Boediono (1992) dalam Yulian (2010) memberikan batasan pertumbuhan ekonomi yaitu proses kenaikan output perkapita dalam jangka panjang, dari sini dapat kita pahami bahwa definisi tersebut menekankan pada tiga aspek yakni proses, output perkapita, dan jangka panjang artinya bahwa perekonomian itu mengalami perubahan waktu ke waktu.

Pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa memiliki kemampuan keuangan berbeda dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di luar Jawa. Dikarenakan karakteristik ekonomi dan geografis di setiap daerah juga berbeda. Keadaan yang berbeda ini membuat peneliti ingin mengetahui bagaimana pengaruh DAU, PAD, dan DAK terhadap Belanja daerah pemerintah daerah kabupaten/kota di pulau Jawa.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka peneliti akan mengangkat dan membahas permasalahan dengan judul "PENGARUH PERTUMBUHAN EKONOMI, PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM, DAN

DANA ALOKASI KHUSUS TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL”. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dan Yulia (2007). Penelitian ini memiliki perbedaan dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Darwanto dan Yulia (2007). Perbedaan yang pertama adalah periode waktu yang lebih lama yaitu 2005 sampai 2009. Perbedaan yang kedua adalah menambah variabel independen yaitu dana alokasi khusus (DAK).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pertumbuhan ekonomi tahun sebelumnya berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?
2. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) tahun sebelumnya berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?
3. Apakah dana alokasi umum (DAU) tahun sebelumnya berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?
4. Apakah dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berkaitan dengan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh pertumbuhan ekonomi tahun sebelumnya terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
2. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) tahun sebelumnya terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
3. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh dana alokasi umum (DAU) tahun sebelumnya terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
4. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh dana alokasi khusus (DAK) terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

### **D. Manfaat Penelitian**

Beberapa manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah berupa kontribusi teoritis dan praktis, yaitu:

1. Teoritis:
  - a. Memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi sektor publik di Indonesia terutama sistem pengendalian manajemen di sektor publik. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menambah bagi referensi dan mendorong dilakukannya penelitian-penelitian akuntansi sektor publik. Serta diharapkan akan dapat memberikan sumbangan bagi penelitian berikutnya.

b. Dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus serta anggaran belanja modal.

2. Praktis:

a. Sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah kota/ pemerintah kabupaten di Jawa dalam penyusunan Anggaran Belanja Modal.

b. Bagi DPRD, sebagai masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah dan dalam rangka mewujudkan *good governance*. Sehingga DPRD diharapkan dapat membuat program yang berkontribusi pada peningkatan kualitas dan kapabilitasnya.