

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah berlaku di Indonesia berdasarkan Undang – undang No. 22 Tahun 1999 (direvisi menjadi Undang – undang No. 32 Tahun 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, 2001; Halim & Abdullah, 2006). Pada pemerintahan, peraturan perundang-undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik.

Otonomi daerah baru bisa dilaksanakn secara efektif mulai tanggal 1 Januari 2002, kebijakan ini dipandang sebagai kebijakan yang sangat demokratis dan memenuhi aspek-aspek desentralisasi pemerintahan yang sesungguhnya, seperti dikemukakan oleh Boediono (Sidik, dkk 2002). Tujuan otonomi daerah adalah untuk lebih meningkatkan lagi kesejahteraan masyarakat, kemandirian masyarakat dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan hidup berdemokrasi, keadilan, pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang berjalan selama ini sehingga menyebabkan ketimpangan antara pemerintah pusat dengan daerah.

Setelah ditetapkannya Undang - undang No. 22 Tahun 1999, Pemerintah Daerah (Pemda) mendapatkan kewenangan yang nyata dalam mengatur daerahnya sendiri. Hal ini menimbulkan peningkatan tanggungjawab untuk meningkatkan pelayanan publik dan pembangunan ekonomi, karena pemerintah daerah yang mengelola sepenuhnya sumber daya yang dimiliki dan kemudian diberikan untuk kepentingan publik.

Kemampuan daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan berbagai sektor publik masih sangat terbatas, peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang masih rendah dalam penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) daerah kota/ kabupaten, kurang maksimalnya pengelolaan PAD sehingga sedikitnya pemasukan pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhannya untuk pengadaan fasilitas publik dan kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) atau sistem manajemen dalam pengelolan masih rendah.

Fenomena yang terjadi adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi pada PAD dan Belanja Modal sangat kecil, sedangkan pada Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan pertumbuhan penduduk terjadi peningkatan yang besar. Hal ini mengakibatkan tidak ada peranan atas PAD terhadap kegiatan daerah yang mana seharusnya PAD menjadi sumber utama untuk membiayai kegiatan daerah, sehingga DAU menjadi sumber utama untuk kegiatan pembangunan daerah.

Anggaran daerah merupan landasan utama atas rancangan keuangan yang menjadi dasar pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat. Negara

Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut APBD, baik untuk propinsi maupun kabupaten dan kota. Setelah berlakunya UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 32 Tahun 2004 proses penyusunan anggaran melibatkan dua pihak yaitu eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia dalam pembuatan anggaran. Esekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat draft/rancangan APBD, yang hanya bisa diimplementasikan kalau sudah disahkan oleh DPRD dalam proses ratifikasi anggaran (Yustikasari, 2007).

Faktor utama bagi daerah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi adalah dengan meningkatkan investasi yang dapat dilakukan diantaranya dengan meningkatkan ketersediaan infrastruktur yang memadai, baik kualitas maupun kuantitas, dan menciptakan kepastian hukum. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah, Pemda dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya adalah memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah (Harianto dan Adi, 2007).

Anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Dalam penjelasan Undang-Undang No 33 Tahun 2004, salah satu variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana adalah luas wilayah. Daerah dengan wilayah yang lebih luas tentulah membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih

banyak sebagai syarat untuk pelayanan kepada publik bila dibandingkan dengan daerah dengan wilayah yang tidak begitu luas.

Perancangan anggaran yang ada dalam APBD digunakan untuk landasan utama untuk memberikan kesejahteraan rakyat. Manajemen keuangan daerah yang tercemin dalam APBD merupakan media utama pemerintah daerah dalam melakukan alokasi sumberdaya daerah secara optimal dan sekaligus menjadikan media untuk bahan evaluasi prestasi pemerintah daerah dalam memaksimalkan sumber daya yang ada untuk kepentingan publik. APBD sebagai media utama maka setiap pengeluaran pemerintah harus diperuntukan untuk kepentingan publik dan wajib dipertanggung jawabkan, artinya pengelolaan dalam bentuk alokasi anggaran publik diharapkan dapat mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat agar dapat mandiri secara ekonomis (Tuasikal, 2008).

Berlakunya Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintahan daerah. Undang - undang ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, Pemerintah Pusat akan mentransferkan dana perimbangan kepada Pemda. Dana Perimbangan tersebut terdiri dari DAU, DAK, dan bagian daerah dari bagi hasil pajak pusat, disamping itu, Pemda juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa PAD, pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemda (Prakosa, 2004).

Yang terjadi pada praktiknya, transfer dari Pemerintah pusat merupakan sumber pendanaan utama Pemda untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemda dilaporkan di perhitungan APBD. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi, kalau tidak mungkin menghilangkan kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Simanjuntak dalam Sidik dkk, 2002).

Adanya transfer dana ini bagi Pemda merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri yaitu PAD. Namun kenyataannya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan diperhitungkan dalam APBD. Harapan pemerintah pusat dana transfer tersebut dapat digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

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.

Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD sebenarnya merupakan *output* pengalokasian sumberdaya. Adapun pengalokasian sumberdaya merupakan permasalahan dasar dalam penganggaran sektor publik (Key dalam Fozzard, 2001). 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). Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001).

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemda 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.

Peran pemerintah dalam menyejahterakan rakyat tercemin dari pelayanan publik yang di berikan kepada rakyatnya. Anggaran yang di buat oleh pemerintah seharusnya dapan dirasakan langsung oleh masyarakat seperti

pendapatan dan dana transfer dari pusat seharusnya sebagian besar di alokasikan pada belanja modal sehingga masyarakat dapat merasakan langsung dari sektor publik, tetapi apa yang terjadi saat ini tidaklah begitu karena pendapatan dan dana transfer dari pemerintah pusat cenderung di gunakan untuk belanja pegawai sehingga pembangunan dan fasilitas kurang dirasakan langsung oleh rakyat. Ini menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah dalam meningkatkan pelayanannya kepada rakyat sehingga rakyat menjadi sejahtera dan meningkatnya perekonomian rakyat.

Pemda 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) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Stine (1994) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

Dari penjelasan di atas saya termotivasi untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh PAD, DAU, DAK, Pertumbuhan Ekonomi dan Luas Wilayah Terhadap Belanja Modal (Studi Empiris D.I Yogyakarta dan Jawa Tengah Tahun 2010-2012)”**.

B. Batasan Masalah

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama sampel yang digunakan hanya terbatas kabupaten/kota Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah sehingga hasil temua dan rekomendasi penelitian ini kurang dapat diberlakukan diluar Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah ini bersifat time series.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap anggaran belanja modal?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap anggaran belanja modal?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif terhadap anggaran belanja modal?
4. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap anggaran belanja modal?

5. Apakah luas wilayah berpengaruh positif terhadap anggaran belanja modal?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Menguji pengaruh positif Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja modal.
2. Menguji pengaruh positif Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal.
3. Menguji pengaruh positif Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja modal.
4. Menguji pengaruh positif pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal.
5. Menguji pengaruh positif luas wilayah berpengaruh positif terhadap belanja modal.

E. Manfaat Penelitian

- 1) Bidang Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini yaitu dapat meningkatkan pengetahuan dan pemahaman mengenai pertumbuhan ekonomi serta hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah beserta pengelolaan keuangan daerah.

- 2) Bidang Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan tentang perkembangan PAD, sehingga di masa mendatang daerah otonom dapat mengembangkan dan membangun daerahnya dengan sumber pendanaan dan hasil kekayaan yang dimiliki masing-masing daerah. Manfaat lain yang diharapkan dari penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi, bahan rujukan dan dasar referensi bagi pengembangan serta pengkajian konsep mengenai bagaimana pengaruh PAD, DAU, DAK, pertumbuhan ekonomi, dan luas wilayah terhadap belanja modal.