

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Reformasi sektor publik yang disertai adanya demokratisasi menjadi fenomena global termasuk di Indonesia. Saat ini Negara Indonesia sedang memasuki masa transisi pemerintahan dari sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik menuju sistem pemerintahan yang bersifat desentralistik sebagai perwujudan dari prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Perubahan tersebut diimplementasikan dengan memberikan otonomi kepada daerah (Ekawarna & Iskandar, 2009: 49).

Pemerintah daerah menjalankan keuangan Negara menganut asas desentralisasi yang bisa disebut juga sistem otonomi daerah (Puspitasari & Idhar, 2009). 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 di UU otonomi daerah no 12 tahun 2008 (revisi atas UU no 32 tahun 2004) tentang pemerintah daerah memisahkan dengan tegas antara fungsi Pemerintah Daerah (eksekutif) dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif). Berdasarkan perbedaan fungsi tersebut, menunjukkan bahwa antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan (halim, 2001; halim & Abdullah, 2006; dalam Darwanto 2007). Hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif

adalah agen yaitu pihak yang menerima pendelegasian otoritas dari prinsipal, dan legislatif adalah prinsipal yang merupakan pihak yang memiliki otoritas untuk melakukan tindakan-tindakan (Halim & Abdullah, 2006; Fozzard, 2001; Moe, 1984; strom, 2000; dalam Darwanto, 2007). Pada pemerintahan, peraturan perundang-undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik (Darwanto, 2007). Dimana otonomi daerah banyak menuntut pada pemerintah daerah untuk lebih memberikan pelayanan yang didasarkan asas-asas pelayanan publik yang meliputi transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, dan kewajiban demi tercapainya “good govermen” (Puspitasari & Idhar, 2009).

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan dalam pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) baik untuk provinsi atau kabupaten dan kota. APBD terkandung unsur pendapatan dan belanja, dimana pendapatan yang dimaksud adalah sumber-sumber penerimaan untuk daerah, yang dikenal dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sedangkan belanja adalah pengeluaran-pengeluaran yang dikeluarkan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sesuai dengan undang-undang nomor 12 tahun 2008 (revisi atas UU no 32 tahun 2004) tentang pemerintah daerah, pemerintah daerah berhak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi daerah. Di dalam UU no 33 tahun 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 (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Tujuan transfer dana dari pusat ke daerah adalah untuk mengatasi ketidakseimbangan struktur keuangan antar daerah. Disamping dana perimbangan itu, Pemda mempunyai sumber pendanaan sendiri yang berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan dana dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan dana-dana tersebut diserahkan kepada Pemda. Ketiga jenis dana tersebut bersama dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber dana daerah yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah. Sumber-sumber pendapatan daerah yang diperoleh digunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah. Dalam rangka memudahkan penilaian kewajaran biaya dari suatu kegiatan, belanja merurut kelompok belanja terdiri atas dua kelompok yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Mahmudi 2009 menyatakan bahwa jika dilihat dari hubungan biaya dengan suatu aktivitas, maka biaya dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu: Biaya langsung merupakan biaya yang terkait dengan kegiatan, yang meliputi; biaya tenaga kerja langsung, biaya barang dan jasa, belanja modal, yang kedua adalah belanja tidak langsung yaitu biaya yang tidak terkait secara langsung dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan, yang termasuk dalam belanja ini adalah: belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, belanja modal, belanja tidak tersangka, belanja bantuan keuangan.

Selain sebagai dasar pelaksanaan dalam pelayanan publik anggaran merupakan bagian penting dari sistem pengendalian manajemen yang disusun organisasi dalam mencapai tujuan. Anggaran tidak hanya sekedar angka mati yang akan dilaksanakan pada periode berikutnya, tapi lebih dari itu merupakan representasi komitmen dari masing-masing pihak dalam organisasi untuk bekerja bersama mewujudkan rencana-rencana jangka panjang (Ekawarna & Iskandar, 2009: 49).

Anggaran pemerintah terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik masyarakat. Hal inilah yang menjadi perbedaan dengan anggaran sektor swasta. Pada sektor pemerintah pendanaan organisasi berasal dari pajak dan retribusi, laba perusahaan atau badan usaha milik daerah atau Negara. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun.

Lingkup APBD menjadi penting dilingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak APBD terhadap kinerja pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui APBD, sehingga APBD sangat penting karena merupakan suatu metode atau alat yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran, dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta tingkat efektivitas dan efisiensi anggaran (Ekawarna &

Iskandar, 2009: 50). Maka pemerintah daerah harus pandai dalam menyelenggarakan pemerintahannya sehingga tercipta tata kelola pemerintahan yang baik serta adanya evaluasi yang berkala atas capaian pemerintah daerah dalam kurun waktu tertentu. Pengukuran kinerja merupakan salah satu cara yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai pemerintahan yang baik. Pengukuran kinerja merupakan komponen yang penting karena akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan (Chow, Ganulin, Haddad, dan Wiliamson, dalam Sumarjo, 2010).

Penelitian sebelumnya Mutiara Maemunah (2006) yang meneliti di Sumatra, Noni Puspitasari (2009) di Riau memperoleh hasil bahwa DAU memberikan pengaruh yang signifikan terhadap belanja langsung. Sedangkan PAD menunjukkan pengaruh yang tidak signifikan terhadap Belanja Langsung, bahwa PAD secara individual tidak mempengaruhi belanja langsung. Munawar 2006 yang meneliti tentang pengaruh karakteristik tujuan anggaran terhadap perilaku, sikap, kinerja aparat pemerintah daerah di Kabupaten Kupang hasil dari penelitian tersebut adalah bahwa karakteristik tujuan anggaran secara keseluruhan menghasilkan pengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Shita Unjaswati Ekawarna, Iskandar Sam, Sri Rahayu tahun 2009 mengenai Pengukuran kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pemerintah daerah Kabupaten Muaro Jambi memperoleh hasil bahwa dana APBD masih banyak digunakan untuk kegiatan operasional yang bersifat rutin, sedangkan untuk belanja pembangunan masih relatif kecil. Namun demikian, kinerja pemerintah dalam memungut PAD

(dalam hal pajak daerah) sudah efisien meskipun pengalokasian dalam pembangunan masih rendah, sehingga dalam penelitian Ekawarna menyatakan bahwa kinerja APBD belum baik.

Berdasarkan penjelasan diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang: **“Peran PAD dan DAU Terhadap Hubungan antara Belanja Daerah dan Capaian Kinerja Pemerintah pada Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah”**.

## **B. Batasan Masalah**

Penelitian ini difokuskan pada pemda Kabupaten/Kota provinsi Jawa Tengah yang dibatasi periode tahun 2008-2010 dan pengaruh belanja daerah hanya diukur dengan PAD dan DAU.

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasar uraian pada latar belakang di atas, maka masalah penelitian ini dirumuskan dalam pertanyaan sebagai berikut:

1. Apakah PAD mempengaruhi Belanja Langsung?
2. Apakah DAU mempengaruhi Belanja Langsung?
3. Apakah PAD mempengaruhi Belanja Tidak Langsung?
4. Apakah DAU mempengaruhi Belanja Tidak Langsung?
5. Apakah Belanja Langsung mempengaruhi kinerja pemerintah?
6. Apakah Belanja Tidak Langsung mempengaruhi kinerja pemerintah?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk membuktikan secara empiris peran PAD dan DAU terhadap hubungan antara belanja daerah dan capaian kinerja pemerintah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 2008 hingga 2010.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Beberapa kegunaan penelitian ini berupa kontribusi empiris, teori dan kebijakan, yaitu:

1. Kontribusi empiris pada pengaruh DAU dan PAD terhadap alokasi Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah;
2. Kontribusi kebijakan untuk memberikan masukan pada Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam hal menyusun kebijakan di masa yang akan datang;
3. Kontribusi teori sebagai referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti berikutnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

#### **F. Sistematika Penulisan**

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan penelitian.

**BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini membahas tinjauan pustaka yang memuat landasan teori, kerangka konseptual, pengembangan hipotesis serta penelitian terdahulu.

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini memuat uraian tentang desain penelitian, populasi, sampel, jenis dan sumber data, variabel penelitian dan definisi operasional, serta metode analisis data.

**BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menguraikan pengolahan data dengan alat analisis yang diperlukan pengujian hipotesis dan pembahasan hasil analisis.

**BAB V : PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan yang didukung oleh bukti-bukti dan hasil analisis data, saran-saran yang diberikan dari hasil penelitian dan rekomendasi bagi penelitian selanjutnya.