

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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, 2001; Halim & Abdullah, 2006). Pada pemerintahan, peraturan perundang-undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik.

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 propinsi 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.

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.

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.

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya serius (pemerintah) dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung (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 (Harianto dan Adi, 2007).

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 Harianto dan Adi (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. Namun demikian, belum mencakup periode setelah otonomi daerah sehingga hubungan (PAD) dan Pertumbuhan ekonomi dapat saja mengarah ke hubungan negatif jika daerah terlalu ofensif dalam upaya peningkatan penerimaan daerahnya.

Di dalam UU No. 25/1999 ditegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, Pempus akan mentransfer dana perimbangan, yang terdiri dari (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Bagian daerah dari Bagi hasil pajak dan bukan pajak, Pemda memiliki sumber pendanaan sendiri berupa (PAD), pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemda. Seharusnya dana transfer dari Pempus diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemda untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan

dana tersebut sudah seharusnya pula dilakukan secara transparan dan akuntabel (Abdullah dan Halim, 2003). Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antarpemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh daerah (Prakosa, 2004). 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. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi (DAU) terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk (PAD) (Adi, 2006) 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) (Harianto dan Adi, 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 Artikasari (2007) 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 latar belakang diatas peneliti mereplikasi dari penelitian Darwanto dan Yustikasari (2007). Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu obyek penelitian serta tahun anggaran penelitian yang digunakan. Pada penelitian ini obyek penelitian adalah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se Provinsi Jawa Tengah periode 2009-2010. Alasan pemilihan ini dikarenakan untuk lebih mengkhususkan daerah penelitian, agar diperoleh hasil penelitian yang lengkap dan akurat. Selain itu potensi potensi lokal yang dimiliki tiap-tiap kabupaten dan kota di provinsi Jawa Tengah sangat memadai untuk digali dan di kembangkan pengelolaanya.

Berdasarkan uraian tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: “PENGARUH PERTUMBUHAN EKONOMI, PENDAPATAN ASLI DAERAH, DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se Provinsi Jawa Tengah Periode 2009-2010).”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

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

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah yang dihadapi maka, tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis:

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

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang bisa diambil dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah Daerah penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi kemajuan daerah.
2. Bagi ilmu Pengetahuan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, (PAD) dan (DAU) terhadap alokasi anggaran belanja modal.

E. Sistematika Penulisan

Untuk memperoleh gambaran singkat dan mempermudah pemahaman atas skripsi ini perlu dijelaskan sistematika penulisan. Berikut ini penulis akan menguraikan secara garis besar penyusunan skripsi yang dalam perumusannya dituangkan dalam 5 (lima) bab ditambah dengan daftar pustaka dan lampiran dengan tahap-tahap sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang pendahuluan yang terdiri dari: latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab kedua ini akan menganalisis beberapa landasan teori yang digunakan sebagai pondasi dalam penelitian ini. Selain landasan teori, bab ini menuliskan beberapa penelitian terdahulu yang masih terkait dengan penelitian yang dilakukan saat ini. Keterangan mengenai kerangka teoritis yang digunakan dalam penelitian dan perumusan hipotesis

BAB III. METODE PENELITIAN

Bab ini membahas ruang lingkup penelitian, jenis penelitian, jenis data dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel dan metode analisis data.

BAB IV. ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi tentang uraian secara rinci mengenai langkah – langkah analisis data dan hasilnya serta pembahasan hasil yang diperoleh.

BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN

Bab yang terakhir ini berisi kesimpulan yang dapat ditarik oleh hasil penelitian, keterbatasan penelitian dan saran yang bermanfaat untuk pengembangan bagi peneliti selanjutnya.