

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manajemen pemerintah daerah di Indonesia memasuki era baru seiring dengan diberlakukannya desentralisasi fiskal. Penelitian Adi (2006) kebijakan terkait yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah efektif diberlakukan per Januari tahun 2001 (UU ini dalam perkembangannya diperbarui dengan dikeluarkannya UU No.32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004). 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.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Hansen dan Mowen (2009: 1) anggaran merupakan rencana keuangan untuk masa depan, rencana tersebut mengidentifikasi tujuan dan tindakan yang diperlukan untuk mencapainya. Perencanaan dan pengendalian mempunyai hubungan yang sangat erat. Perencanaan adalah melihat ke masa depan menentukan kegiatan apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan. Pengendalian adalah melihat masa lalu, melihat apa yang senyatanya terjadi dan membandingkannya dengan hasil yang direncanakan sebelumnya. 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) dimulai dengan kedua belah pihak yaitu antara eksekutif dengan legislatif membuat kesepakatan tentang kebijakan umum APBD yang menjadi dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pihak eksekutif bertugas membuat rancangan APBD yang sesuai kebijakan tersebut, kemudian pihak legislatif menetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda) sebelumnya dirapatkan. Dalam teori keagenan, peraturan daerah menjadi alat legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran yang dijalankan oleh pihak eksekutif.

Menurut Hansen dan Mowen (2009: 1) menyatakan bahwa sebelum anggaran disiapkan, organisasi seharusnya mengembangkan suatu rencana strategis. Rencana strategis mengidentifikasi strategi-strategi untuk aktivitas dan operasi masa depan. Organisasi dapat menerjemahkan strategi umum ke dalam tujuan jangka panjang dan jangka pendek. Tujuan-tujuan ini membentuk dasar anggaran. Suatu hubungan yang erat seharusnya terdapat di antara anggaran dan rencana strategis. Hubungan ini membantu manajemen untuk memastikan semua perhatian tidak terfokus pada jangka pendek. Hal ini penting karena sebagai rencana satu periode anggaran memiliki sifat untuk jangka pendek.

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 (Pemda). Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap kinerja pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Penelitian Darwanto dan Yustikasari (2007) DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* atau teori agensi yang mana Pemda sebagai agen dan DPRD sebagai prinsipal. Hal ini menyebabkan penelitian di bidang anggaran pada Pemda menjadi relevan dan penting. Keterbatasan sumberdaya sebagai pangkal masalah utama dalam pengalokasian anggaran sektor publik dapat diatasi dengan pendekatan ilmu ekonomi melalui berbagai teori tentang teknik dan prinsip, tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah.

Dengan dikeluarkannya Undang-undang No.33 Tahun 2004 tentang Pemda, maka daerah diberikan otonomi atau kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Penelitian Halim (2007:1) adanya desentralisasi keuangan merupakan konsekuensi dari adanya kewenangan untuk mengelola keuangan secara mandiri. Apabila Pemda melaksanakan

fungsinya secara efektif dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran di sektor publik maka mereka harus mendapat dukungan sumber-sumber keuangan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain dari pendapatan yang sah.

Dalam penciptaan kemandirian daerah, Pemda harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber PAD. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah Pemda juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembagunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah. 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 (DAU).

Penelitian Harianto dan Adi (2007) menyatakan bahwa dalam beberapa tahun berjalan, proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD. Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan Pemda terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat ini. Namun dalam jangka panjang, ketergantungan semacam ini harus menjadi semakin kecil. Berbagai investasi yang dilakukan

Pemda diharapkan memberikan hasil positif yang tercermin dalam peningkatan PAD. Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting Pemda maupun pemerintah pusat. Upaya untuk meningkatkan PAD tidak akan memberikan arti apabila tidak diikuti dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Lin dan Liu (2000) dalam Yustikasari (2007) menunjukkan desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Oates (1995), Lin dan Liu (2000) yang membuktikan adanya hubungan yang positif dan signifikan antara desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi. Hasil ini mendukung sintesa yang menyatakan bahwa pemberian otonomi yang lebih besar akan memberikan dampak yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi, hal inilah yang mendorong daerah untuk mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik (Lin dan Liu, 2000; Mardiasmo, 2002; Wong, 20004).

Penelitian yang dilakukan oleh Keefar dan Khemani (2003) menyatakan bahwa pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja modal merupakan sebuah proses yang sarat dengan kepentingan-kepentingan politis. Anggaran ini sebenarnya di maksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disajikan oleh pemerintah daerah. Namun, adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam penyusunan proses anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan masalah dimasyarakat.

Pentingnya dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh Pertumbuhan ekonomi, Pendapatan asli daerah, dan Dana alokasi umum terhadap Pengalokasian anggaran belanja modal yang dapat digunakan pemerintah daerah sebagai pertimbangan dalam mengembangkan ketiga potensi pendapatan daerah tersebut sebagai aset dan sumber dana alokasi anggaran belanja modal.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka peneliti terdorong untuk mengangkat permasalahan dalam bentuk penelitian dengan judul “PENGARUH PERTUMBUHAN EKONOMI, PENDAPATAN ASLI DAERAH, DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL (Studi Kasus pada Kabupaten/Kota di eks Karisedenan Surakarta tahun anggaran 2010-2012).”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah tersebut, maka perumusan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini adalah:

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

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

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

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah yang telah dijabarkan tersebut maka penelitian ini diharapkan akan memberi manfaat sebagai berikut:

a. Manfaat Akademik

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan dan wawasan mengenai pengalokasian anggaran belanja modal.

b. Manfaat Kebijakan

Manfaat kebijakan dari penelitian ini adalah sebagai bahan informasi bagi pemerintah pusat dalam membuat kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan pengaruh pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU dan belanja modal terhadap kemandirian daerah dan pertumbuhan ekonomi.

c. Manfaat praktik

Manfaat praktik dari penelitian ini adalah memberi masukan bagi pemerintah khususnya sejauh mana pemerintah daerah dimasa otonomi menetapkan tingkat pengeluaran atau belanja masing-masing.

E. Sistematika Penulisan

Penulisan dalam penelitian ini disajikan dalam lima bab yang berurutan sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan latar belakang yang mendasari munculnya masalah dalam penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas mengenai teori-teori yang melandasi penelitian dan menjadi dasar acuan teori untuk menganalisis dalam penelitian. Bab ini berisi tentang pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU dan belanja modal. Pengaruh pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU terhadap pengalokasian anggaran belanja modal daerah, tinjauan penelitian sebelumnya, dan perumusan hipotesis.

BAB III. METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan metode penelitian yang digunakan. Membahas ruang lingkup penelitian, populasi dan sampel, jenis data dan sumber data, metode pengumpulan data dan metode analisis data secara terperinci.

BAB IV. ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini menguraikan hasil dari pengujian statistik yang digunakan dan selanjutnya dilakukan pembahasan dari hasil penelitian ini.

BAB V. PENUTUP

Bab ini berisikan tentang simpulan-simpulan yang diperoleh dari hasil penelitian, keterbatasan penelitian dan saran yang diberikan untuk penelitian selanjutnya.