

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah yang berlaku di Indonesia didasarkan pada UU No. 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan mengenai pembagian dan pembentukan daerah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat otonom dan menerapkan asas desentralisasi, bahwa pemerintah daerah memisahkan fungsi eksekutif dengan fungsi legislatif. Berdasarkan fungsinya, Pemerintah Daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) terjadi hubungan keagenan (Halim, 2001)

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang dijadikan pedoman Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Di Indonesia, anggaran daerah biasa disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Seluruh penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Daerah baik dalam bentuk uang, barang dan jasa pada tahun anggaran yang harus dianggarkan dalam APBD (Kawedar dkk, 2008).

Menurut UU No. 32 tahun 2004 proses penyusunan anggaran melibatkan pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) dan pihak legislatif (DPRD), dimana kedua pihak tersebut melalui panitia anggaran. Eksekutif berperan sebagai pelaksana

operasionalisasi daerah yang berkewajiban membuat rancangan APBD. Sedangkan legislatif bertugas mengesahkan rancangan APBD dalam proses ratifikasi anggaran. Proses penyusunan APBD 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. 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 pemerintah dengan memberikan berbagai fasilitas untuk investasi. Konsekuensinya, pemerintah perlu 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, 2007).

Peningkatan kualitas pelayanan publik dapat diperbaiki melalui perbaikan manajemen kualitas jasa (*service quality management*), yakni upaya meminimasi kesenjangan (*gap*) antara tingkat layanan dengan dengan harapan konsumen (Bastian, 2006). Dengan demikian, Pemerintah Daerah harus mampu

mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi Pemerintah Daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik. (Darwanto 2007) menyatakan bahwa pemanfaatan anggaran belanja seharusnya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misalnya untuk pembangunan. Penerimaan pemerintah daerah seharusnya dialokasikan untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat tersebut menyatakan bahwa pengalokasian anggaran belanja modal untuk kepentingan publik sangatlah penting. Untuk dapat meningkatkan pengalokasian belanja modal, maka perlu diketahui variabel-variabel yang berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal, seperti pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus.

Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Pertumbuhan ekonomi mendorong Pemerintah Daerah untuk melakukan pembangunan ekonomi dengan mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan dengan masyarakat untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru yang akan mempengaruhi perkembangan kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut (Kuncoro, 2004). Pembangunan ekonomi ditandai dengan meningkatnya produktivitas dan pendapatan perkapita penduduk sehingga terjadi perbaikan kesejahteraan. Kenyataan yang terjadi dalam Pemerintah Daerah saat ini adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi tidak selalu diikuti dengan peningkatan belanja modal, hal tersebut dapat dilihat dari kecilnya jumlah belanja modal yang dianggarkan dengan total anggaran belanja daerah.

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. Indikator lain, yaitu pendapatan per kapita dapat digunakan untuk mengukur pertumbuhan ekonomi ini (Kuncoro, 2004). Indikator ini lebih komprehensif dalam mengukur pertumbuhan ekonomi dikarenakan lebih menekankan pada kemampuan negara/daerah untuk meningkatkan PDB/PDRB agar dapat melebihi tingkat pertumbuhan penduduk. Indikator ini secara simultan menunjukkan apakah pertumbuhan ekonomi yang terjadi yang mampu meningkatkan kesejahteraan seiring dengan semakin cepatnya laju pertumbuhan penduduk.

Dalam pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pelayanan kepada Publik. Setiap daerah mempunyai kemampuan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan operasional didaerahnya masing-masing, hal tersebut menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah. Untuk mengatasi ketimpangan tersebut, Pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan untuk masing-masing daerah. Salah satu dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Umum merupakan dana yang berasal dari pemerintah pusat yang diambil dari APBN yang dialokasikan dengan

tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan dana tersebut pemerintah daerah menggunakannya untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada public (Halim, 2004).

Pemerintah Pusat memberi pendelegasian wewenang kepada Pemerintah Daerah disertai dengan pengalihan dana, sarana dan prasarana serta Sumber Daya Manusia (SDM). Pengalihan dana diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK). Berdasarkan Undang-undang No. 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Pemanfaatan DAK diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang, dan tidak termasuk penyertaan modal. Dengan adanya pengalokasian DAK diharapkan dapat mempengaruhi belanja modal, karena DAK akan cenderung menambah asset tetap yang dimiliki pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik.

Berdasarkan latarbelakang diatas peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian mengenai pengaruh masing-masing variabel independen yaitu pendapatan per kapita, dana alokasi umum, dana alokasi khusus terhadap

pengalokasian anggaran belanja modal sebagai variabel dependen. Alasan lain yang membuat penulis termotivasi untuk melakukan penelitian adalah hasil penelitian terdahulu yang tidak selalu sama karena perbedaan periode penelitian, lokasi, dan lain-lain. Dari latar belakang di atas, maka judul yang di ambil dalam penelitian kali ini adalah “ Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus terhadap Anggaran Belanja Modal”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

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

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- 1) Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap alokasi anggaran belanja modal

- 2) Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap alokasi anggaran belanja modal
- 3) Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh dana alokasi khusus (DAK) terhadap alokasi anggaran belanja modal

1.4 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, antara lain:

- 1) Bagi Mahasiswa dapat memperdalam pemahaman kepada mahasiswa mengenai proses kinerja pemerintah daerah dan memberikan pengetahuan mahasiswa tentang pengelolaan keuangan daerah.
- 2) Bagi Pemerintah Daerah dapat membantu meningkatkan kinerja Pemerintah daerah agar lebih responsif responsive, transparan, dan akuntabel terhadap kepentingan masyarakat serta meningkatkan pelayanan di sektor publik.

1.5 Kontribusi Penelitian

Pada penelitian ini mengacu pada penelitian Darwanto (2007) yang melakukan penelitian tentang Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal. Sedangkan pada perbedaan penelitian ini meneliti tentang pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus terhadap pengalokasian anggaran belanja modal. Penelitian ini juga memiliki perbedaan dalam hal sampel, lokasi dan periode penelitian. Sampel yang digunakan pada penelitian terdahulu adalah

kabupaten/kota se Jawa-Bali pada tahun 2001-2004 sedangkan penelitian menggunakan sampel kabupaten/Kota se Jawa timur pada tahun 2010-2011. Alasan lain yang membuat penulis termotivasi untuk melakukan penelitian adalah hasil penelitian terdahulu yang tidak selalu sama karena perbedaan periode penelitian, lokasi, dan lain-lain.