

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manajemen pemerintah daerah di Indonesia memasuki era baru seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah. Kebijakan ini 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 (Legislatif). Berdasarkan pembedaan tersebut, menunjukkan bahwa antara legislatif dan eksekutif menjadi hubungan keagenan. Secara implisit, peraturan perundangan-undangan merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif dan publik.

Pembangunan daerah pada hakekatnya adalah upaya terencana untuk menghasilkan kapasitas pemerintahan yang memiliki kemampuan yang handal dan professional. Sebagai bagian integral dari pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat, pembangunan yang dilakukan di daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/ kota harus dilaksanakan secara terpadu, efektif dan efisien agar tercapai kemandirian daerah dan kemajuan yang merata di seluruh wilayah.

Kemandirian keuangan menjadi hal yang sangat penting bagi daerah terutama terkait dengan kontribusi keuangan daerah itu sendiri. Besarnya

kontribusi pengeluaran pemerintah daerah terhadap pertumbuhan ekonomi daerah merupakan peluang yang dapat dimanfaatkan secara optimal untuk mendorong perekonomian daerah. Sehubungan dengan hal tersebut maka Pemerintah Provinsi menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi sebagai bentuk perencanaan pembangunan daerah. Di dalam APBD tersebut memuat secara rinci program-program yang akan dilaksanakan secara sekaligus sumber pembiayaannya. Penyusunan anggaran tersebut harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu meningkatkan kinerja penyelenggaraan daerah yang berorientasi pada optimalisasi pelayanan publik.

Anggaran Daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk propinsi maupun kabupaten dan kota. Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang Kebijakan Umum tentang APBD dan Prioritas dan 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 di pelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan

bentuk kontrak, yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif (Darwanto dan Yustikasari, 2007).

Pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja modal merupakan sebuah proses yang sarat dengan sebuah kepentingan-kepentingan politis. Anggaran ini sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan 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 di masyarakat (Keefer dan Khaemani, 2003).

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran ini ditunjukkan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk asset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena asset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

Dana untuk pembiayaan pembangunan daerah diupayakan bersumber dari kemampuan keuangan daerah sendiri untuk memacu peningkatan kemandirian daerah dalam pelaksanaan pembangunan. Dengan kata lain pemerintahan daerah dipacu untuk meningkatkan kemampuan seoptimal

mungkin di dalam mendanai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dengan cara menggali segala sumber dana potensial yang ada di daerah tersebut.

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah asset tetap. Alokasi belanja modal ini berdasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah 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 Yustikasari (2007) menyatakan bahwa kemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan. Penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program pelayanan publik, hal ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja pemerintah daerah untuk berbagai kepentingan publik.

Belanja Modal sebagai bentuk yang fundamental di dalam Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) telah mulai pasca reformasi dengan di dasarkan pada peraturan-peraturan mengenai otonomi daerah terutama UU No. 22/1999, UU No. 25.1999, PP No. 105/2000, dan PP NO. 108/2000 (Halim, 2002). Sebelumnya didalam APBD, pengalokasian untuk jenis belanja berupa investasi, diklasifikasikan ke dalam belanja pembangunan.

Layaknya belanja pembangunan, belanja modal dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) untuk pengadaan asset daerah sebagai investasi, dalam rangka untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah yang pada akhirnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan sumber dari hasil BPK, gambaran belanja modal pada 25 kabupaten/kota di Jawa Barat pada tahun 2007. Rata-rata Belanja Modal adalah 21,69% dari keseluruhan belanja daerah, dengan rincian 10 pemda telah melakukan belanja modal diatas rata-rata dan sisanya yaitu 15 pemda yang melakukan belanja modal dibawah rata-rata.

Tabel 1.1

Data dari BPS

| Uraian | Tahun 2010 | Tahun 2011 | Tahun 2012 |
|-------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Pendapatan Asli Daerah | 5.622.864.000.000 | 6.316.400.000.000 | 8.176.353.000.000 |
| Dana Alokasi Umum | 1.086.124.000.000 | 1.181.553.000.000 | 1.269.961.000.000 |
| Belanja Modal | 1.131.750.000.000 | 765.273.000.000 | 1.284.574.000.000 |

Sumber: www.jabar.bps.go.id (2013)

Alokasi belanja modal harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik (Halim dan Abdullah, 2006). Menurut Halim (2007), dengan melakukan belanja modal akan menimbulkan konsekuensi berupa penambahan biaya yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. Akan tetapi berdasarkan hasil audit BPK Pemda lebih banyak mengalokasikan belanjanya pada sektor-sektor yang kurang diperlukan dan lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang kurang produktif dibandingkan untuk meningkatkan pelayanan publik, sebab dari 100% belanja daerah rata-rata hanya 21,69% yang digunakan untuk belanja modal dalam rangka penggandaan asset untuk investasi dalam rangka untuk meningkatkan pelayanan publik.

Permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah dalam organisasi sektor publik adalah mengenai pengalokasian anggaran. Pengalokasian anggaran merupakan jumlah alokasi dana untuk masing-masing program. Dengan sumber daya yang terbatas, Pemerintah Daerah harus dapat mengalokasikan penerimaan yang diperoleh untuk belanja daerah yang bersifat produktif. Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum (Kawedar dkk, 2008). Selama ini, Pemerintah

Daerah lebih banyak menggunakan pendapatan daerah untuk keperluan belanja operasi daripada belanja modal.

Akan tetapi dengan melihat fenomena yang terjadi sepertinya alokasi belanja modal belum sepenuhnya dapat terlaksana bagi pemenuhan kesejahteraan publik, sebab pengelolaan belanja daerah terutama belanja modal masih belum terorientasi pada publik. Salah satunya disebabkan oleh pengelolaan belanja yang terbentur dengan kepentingan golongan semata. (Halim dan Abdullah, 2006) menyatakan bahwa adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan masalah dimasyarakat.

Padahal menurut pasal 66 UU No. 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa : “ keuangan daerah dikelola secara tertib pada peraturan perundang-undangan efisien, efektif, ekonomis,transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat”. UU tersebut mengisyaratkan kepada Pemda untuk mengelola keuangan daerah terutama belanja modal secara efektif, efisien, dan ekonomis dengan tujuan akhir untuk meningkatkan pelayanan masyarakat. Pernyataan sesuai dengan konsep *multi-term expenditure framework* (MTEF) yang disampaikan oleh (Halim dan Abdullah, 2006) yang menyatakan bahwa kebijakan belanja modal harus memperhatikan pemanfaatan (*usefulness*) dan kemampuan keuangan pemerintah daerah (*budget Capability*) dalam pengelolaan asset

tersebut dalam jangka panjang. Hal ini berarti bahwa dalam pengelolaan asset terkait dengan belanja pemeliharaan dan sumber pendapatan.

Pemberian otonomi daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah karena memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk membuat rencana keuangannya sendiri dan membuat kebijakan-kebijakan yang dapat berpengaruh pada kemajuan daerahnya. 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).

Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan yang besar kepada daerah untuk menggali potensi yang dimiliki sebagai sumber pendapatan daerah untuk membiayai pengeluaran daerah dalam rangka pelayanan publik. Keleluasaan tersebut harus dimanfaatkan dalam konteks memberikan pelayanan yang lebih baik, bukan dengan pembebanan pajak yang semakin meningkat yang bisa memperlambat laju pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan Undang-Undang No.32 Tahun 2004, salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

PAD merupakan hal penting dalam mengukur kemandirian keuangan daerah. Semakin besar peranan PAD dalam APBD, maka dapat disimpulkan bahwa peranan pemerintah pusat, dalam hal ini transfer dana ke daerah semakin kecil. Jika tingkat kemandirian suatu daerah rendah sekali, dapat dikatakan bahwa pemerintah pusat memiliki peranan yang dominan dari pada pemerintahan daerah itu sendiri. Sedangkan jika suatu daerah memiliki tingkat kemandirian rendah, campur tangan pemerintahan pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah. Kategori sedang, menggambarkan daerah yang sudah mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah, sedangkan kategori tinggi, bisa diartikan bahwa pemerintah daerah telah mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerahnya. (BPS, Keuangan Pemerintah Provinsi 2009-2012:32).

PAD adalah salah satu sumber penerimaan yang harus dioptimalkan peranannya agar mampu memberikan kompensasi kepada masyarakat berupa pelayanan yang baik dan perbaikan fasilitas umum. Jumlah dan kenaikan PAD yang mencukupi akan meningkatkan kemandirian pemerintah daerah dalam pembangunan daerahnya sehingga tidak perlu bergantung pada pemerintah pusat. Salah satu langkah yang bisa diambil pemerintah daerah adalah memebrikan kemudahan investasi bagi pihak swasta sehingga akan tercipta pertumbuhan ekonomi yang ditimbulkan oleh tumbuhnya sektor swasta.

Dana Alokasi Umum (DAU), adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya di dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan di dalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini apakah untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting. Pada studi yang dilakukan oleh legrenzi & mila (2001) dalam Abdullah dan Halim (2004) menemukan bukti empiris bahwasannya dalam jangka panjang, transfer berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007) melakukan penelitian yang bertujuan untuk mengetahui apakah Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) mempunyai pengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, dengan sampel pemerintah kabupaten/ kota yang ada di propinsi Jawa dan Bali, selain itu penelitian ini juga hanya dilakukan pada periode 2004-2005. Terdapat beberapa saran yang disebutkan oleh peniliti untuk penelitian selanjutnya yaitu dengan menambah rentang waktu yang lebih panjang. Oleh sebab itu peneliti akan meneliti

dalam rentang waktu yang lebih luas dengan mengambil sampel kabupaten/kota di perluas dengan menjadi provinsi seluruh Indonesia.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai: “Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal pada Provinsi seluruh Indonesia.”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, ada beberapa permasalahan yang terjadi dalam pertumbuhan ekonomi, pendaptan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal sebagai berikut:

1. Pengalokasian anggaran merupakan jumlah alokasi dana untuk masing-masing program. Dengan sumber daya yang terbatas, Pemerintah Daerah harus dapat mengalokasikan penerimaan yang diperoleh untuk belanja daerah yang bersifat produktif.
2. Alokasi belanja modal belum sepenuhnya dapat terlaksana bagi pemenuhan kesejahteraan publik, sebab pengelolaan belanja daerah terutama belanja modal masih belum terorientasi pada publik.
3. PAD merupakan salah satu sumber penerimaan yang harus dioptimalkan peranannya agar mampu memberikan kompensasi kepada masyarakat berupa pelayanan yang baik dan perbaikan fasilitas umum.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah diatas, maka dalam penelitian ini perlu adanya pembatasan masalah agar pengkajian masalah dalam penelitian dapat lebih terfokus dan terarah maka penelitian ini hanya membatasi masalah pada :

1. Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa deskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum.
2. kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan.
3. Jumlah dan kenaikan PAD yang mencukupi akan meningkatkan kemandirian pemerintah daerah dalam pembangunan daerahnya sehingga tidak perlu bergantung pada pemerintah pusat.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut maka permasalahan dapat diidentifikasi terkait sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?

2. Apakah terdapat pengaruh pendapatan asli daerah terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?
3. Apakah terdapat pengaruh dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan oleh penelitian ini adalah:

1. Bidang Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan hubungan antar variabel secara empiris di lapangan dari konsep-konsep yang ada sehingga mampu mendukung pengembangan penelitian mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

2. Bidang Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai pedoman atau bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam pengelolaan anggaran belanja modal serta menjadi pembelajaran evaluasi untuk pemerintah daerah untuk meningkatkan pembangunan akan saran dan prasarana di daerah.