

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

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. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang telah menggantikan UU No. 22 tahun 1999. Pelaksanaan kebijakan pemerintah Indonesia tentang otonomi daerah, dimulai secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001, merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah (Maimunah, 2006).

Manajemen pemerintah daerah di Indonesia memasuki era baru seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah. Kebijakan ini berlaku di Indonesia berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 (direvisi menjadi UU No. 32 tahun 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 dijadikan dasar dalam pedoman Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah sering disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun kota dan kabupaten. Seluruh penerimaan dan pengeluaran Pemerintahan Daerah baik dalam bentuk uang, barang dan jasa pada tahun anggaran harus dianggarkan dalam APBD (Kawedar dkk, 2008). Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah dan beban daerah.

Dalam menyiapkan rancangan APBD, Pemerintah Daerah bersama-sama DPD menyusun arah dan kebijakan umum APBD yang memuat petunjuk dan ketentuan-ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan APBD. Kebijakan anggaran yang dimuat dalam kebijakan umum APBD, selanjutnya menjadi dasar untuk penilaian kinerja keuangan Daerah selama satu tahun anggaran. Arah dan kebijakan umum APBD memuat komponen-komponen pelayanan dan tingkat pencapaian yang diharapkan pada setiap bidang kewenangan Pemerintah Daerah yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Komponen dan kinerja pelayanan yang diharapkan tersebut disusun berdasarkan aspirasi masyarakat dengan mempertimbangkan kondisi dan kemampuan Daerah, termasuk kinerja pelayanan yang telah dicapai dalam tahun-tahun anggaran sebelumnya.

Input yang digunakan dalam tahap perencanaan APBD adalah hasil aspirasi masyarakat yang telah dilakukan oleh Dewan maupun Eksekutif Daerah, yang kemudian aspirasi-aspirasi tersebut dimasukkan dalam usulan kegiatan. Hasil akhir kegiatan ini adalah RAPBD yang kemudian diproses lagi dan ditetapkan oleh dewan sebagai output perencanaan berupa APBD. Dalam tahap perencanaan ini, reposisi DPRD sangat dibutuhkan untuk menyuarakan aspirasi masyarakat. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah memiliki wewenang untuk menetapkan arah kebijakan prioritas alokasi dan distribusi keuangan daerah.

Tahap pelaksanaan APBD dilakukan dengan menggunakan sistem akuntansi yang sudah disesuaikan untuk menghasilkan dokumentasi pencatatan sebagai laporan pelaksanaan APBD oleh eksekutif, baik berupa laporan triwulan maupun laporan tahunan sebagai laporan pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah kepada DPRD. Informasi ini bersifat terbuka, dan dapat dipergunakan oleh DPRD sebagai alat kontrol alokasi keuangan daerah dan mengecek kesesuaian alokasi dengan rencana, tujuan dan sasaran.

Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang kebijakan umum APBD dan anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan kebijakan umum APBD dan anggaran yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Haryanto, 2007). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*), yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif.

Pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja modal merupakan sebuah proses yang syarat dengan 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 (Rizanda, 2013).

Peningkatan alokasi anggaran belanja modal dalam bentuk aset tetap seperti infrastruktur, peralatan dan infrastruktur sangat penting untuk meningkatkan produktivitas perekonomian karena semakin tinggi belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian. Saragih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal yang produktif seperti untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Darwanto dan Yustikasari (2006) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program pelayanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

Direktur Jenderal (Dirjen) Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, Boediarso Teguh Widodo mengatakan, anggaran transfer ke daerah dari tahun ke tahun semakin meningkat. Dari alokasi Rp 81 triliun hingga saat ini sudah menjadi Rp 766 triliun. Begitu pula alokasi anggaran belanja di APBD dalam kurun waktu yang sama, juga meningkat hampir 12 kali lipat dari Rp 93 triliun kini menjadi Rp 1.097 triliun. Kenaikan dari belanja APBD dan transfer tidak diikuti dengan

pengelolaan anggaran yang efektif dan efisien. Transformasi pengelolaan keuangan negara merupakan suatu kebutuhan yang mendesak dan krusial. Perlu untuk segera dilakukan transformasi tersebut, mengingat pengelolaan APBN dan APBD masih terdapat celah-celah yang masih bisa diperbaiki agar bisa lebih efektif, efisien, optimal dan produktif (finance.detik.com).

Ada beberapa indikator yang menunjukkan pengelolaan anggaran daerah yang belum efektif dan efisien, mulai dari belanja pegawai yang jauh lebih besar dari porsi belanja modal, hingga realisasi belanja modal yang lambat. Pada akses air bersih di Balikpapan mencapai 98%, sebaliknya di Papua hanya 4%. Di kesehatan, untuk Aceh telah terdapat 15 berbanding 100 ribu tenaga kesehatan. Di Kupang hanya 1,4 per 100 ribu yang dilayani tenaga kesehatan. Di beberapa daerah terdapat 361 kepala daerah yang terlibat kasus korupsi dari 542 daerah. Di antaranya 18 gubernur, dan 343 bupati atau wali kota. Korupsi terbesar ada pada pelaksanaan dari pengadaan konstruksi bangunan. Sebelumnya Presiden Joko Widodo pernah mengeluhkan inefisiensi penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Jokowi bahwa, pengelolaan anggaran jajaran pemerintahan selama ini hanya berorientasi kepada prosedur, bukan hasil.

Melihat fenomena yang terjadi, sepertinya alokasi anggaran belanja modal belum sepenuhnya dapat terlaksana bagi pertumbuhan kesejahteraan publik, sebab pengelolaan belanja daerah terutama belanja modal masih belum berorientasi pada publik. Salah satunya disebabkan oleh pengelolaan belanja yang terbentur dengan kepentingan golongan semata. Keefer dan Khemani (2003) dalam Halim dan

Abdullah, (2006:18) 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 di masyarakat. Padahal menurut Pasal 66 UU No. 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa: “Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisens, ekonomis, efektif, 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.

Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat 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). Adanya pertumbuhan ekonomi merupakan indikasi keberhasilan pembangunan ekonomi yang merupakan proses kenaikan *output* per kapita. Perekonomian dikatakan mengalami pertumbuhan apabila tingkat kegiatan ekonomi meningkat dari satu periode berikutnya, berarti jumlah barang dan jasa yang dihasilkan bertambah besar pada tahun berikutnya yang berarti bahwa produktivitas dari faktor-faktor yang dimasukkan dalam produksi menyebabkan pertumbuhan ekonomi meningkat.

Belanja penyelenggaraan urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan untuk melindungi masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban

daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Bertambahnya infrastruktur dan perbaikan oleh Pemerintah Daerah diharapkan akan memacu pertumbuhan ekonomi, bila Pertumbuhan Ekonomi baik maka Pemerintah Daerah akan meningkatkan alokasi Belanja Modal untuk memperbaiki sarana dan prasarana. Penelitian I Putu Ngurah Panji Kartika Jaya dan A.A.N.B. Dwirandra (2014) menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, sedangkan penelitian Haniatun Maslikah (2015) menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah Pasal 1 angka 18 menyatakan pengertian Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah, maka diharapkan tiap-tiap pemerintah daerah dapat membangun infrastruktur ekonomi baik di daerahnya masing-masing guna meningkatkan pendapatannya. 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. 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.

Hubungan antara PAD dengan belanja modal adalah seperti yang dikemukakan oleh Arwati (2013) jika PAD di dalam daerah tersebut besar dikarenakan hasil atau pendapatan yang dimiliki daerah tersebut memadai pada akhirnya akan berpengaruh pada tingkat produktivitas masyarakat dan akan menarik investor untuk menanam modal di daerah tersebut yang akhirnya akan menambah PAD, jika PAD pada daerah tersebut rendah maka belanja modal tersebut akan ikut rendah. Penelitian Rizanda Ratna Pradita (2013) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, sedangkan penelitian Arbie Gugus Wandira (2013) menunjukkan bahwa PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

Dana Alokasi Umum dialokasikan kepada setiap daerah untuk menjalankan kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. DAU yang merupakan transfer pemerintah pusat kepada daerah bersifat *block grant*, yang berarti daerah diberi keleluasaan dalam penggunaannya sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah dengan tujuan untuk menyeimbangkan kemampuan keuangan antar daerah. Pemerintah pusat mengharapkan dengan adanya desentralisasi fiskal pemerintah daerah lebih mengoptimalkan kemampuannya dalam mengelola sumberdaya yang dimiliki sehingga tidak hanya mengandalkan DAU. Adanya transfer DAU dari Pemerintah Pusat maka daerah bisa lebih fokus untuk menggunakan PAD yang dimilikinya

untuk membiayai belanja modal yang menunjang tujuan pemerintah yaitu meningkatkan pelayanan publik.

Menurut Gunantara dan Dwirandra (2014) DAU bersumber daridana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang bertujuan untuk pengalokasian pemerataan keuangan antar daerah untuk biaya kebutuhan daerahnya dalam pelaksanaan desentralisasi. Jika DAU yang diperoleh besar maka berpengaruh terhadap alokasi belanja modal, karena jika dana yang dibutuhkan daerah tersebut besar maka pengeluaran dana untuk belanja akan besar pula. DAU merupakan komponen terbesar dalam dana perimbangan dan perannya sangat baik dalam menciptakan pemerataan dan keadilan antar daerah (Febriana, 2013). Penelitian Ikhwan Prasetya (2017) menunjukkan bahwa DAU berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, sedangkan penelitian Maria Valencia Wahyudi dan Nur Handayani (2015) menunjukkan bahwa DAU tidak berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

Berdasarkan GAP penelitian diatas dan memperhatikan pentingnya pengalokasian anggaran belanja modal untuk kepentingan pelayanan publik maka judul penelitian ini adalah **“PENGARUH PERTUMBUHAN EKONOMI, PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL “**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

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

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Memberikan bukti empiris pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap anggaran belanja modal.
2. Memberikan bukti empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap anggaran belanja modal.
3. Memberikan bukti empiris pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap anggaran belanja modal.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat diantaranya:

1. Bagi Pemerintahan Daerah.
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi kemajuan daerah.
 - b. Memberikan masukan bagi Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang.

- c. Sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintahan Provinsi dalam mengambil kebijakan khususnya mengenai komponen Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, pada Pemerintahan Provinsi di Indonesia.
2. Bagi Penelitian Selanjutnya.
 - a. Bagi penelitian selanjutnya sebagai sumber referensi dan informasi untuk memungkinkan penelitian selanjutnya tentang topik ini.
 - b. Untuk menambah pengetahuan penulis khususnya dalam bidang Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, pada Pemerintahan Provinsi di Indonesia.
 3. Bagi Akademik.
 - a. Memberikan sumbangan terhadap ilmu pengetahuan untuk dijadikan bahan pembelajaran. Sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi penelitian-penelitian lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

1.5 Sistematika Penulisan Skripsi

Penulisan skripsi ini dibagi dalam lima bab, dimana bab satu dengan bab yang lainnya saling ada keterkaitan atau hubungan yang disusun secara sistematis.

Adapun susunan skripsi sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian serta Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini, dijelaskan tentang Penelitian Terdahulu, Landasan Teori, Kerangka Pemikiran, dan Hipotesis Penelitian.

BAB III : METODELOGI PENELITIAN

Pada bab ini, diuraikan tentang prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu dalam penelitian dengan menggunakan langkah-langkah yang sistematis seperti rancangan penelitian, batasan penelitian, indentifikasi variable, definisi operasional dan pengukuran variable, penentuan populasi, sampel, dan teknik pengambilan sampel, data dan metode pengumpulan data, serta teknikanalisis data yang digunakan untuk penelitian.

BAB IV : GAMBARAN SUBYEK PENELITIAN DAN ANALISI DATA

Dalam bab ini menjelaskan tentang gambaran subyek penelitian, analisis data yang terdiri dari analisis deskriptif, analisis statistik, dan uji regresi linier berganda, serta pembahasan yang mengarah pada perumusan masalah dan hipotesis penelitian.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini menjelaskan tentang kesimpulan dari penelitian ini yang menjawab mengenai Hipotesis Penelitian, Keterbatasan penelitian serta saran yang diharapkan berguna untuk penelitian-penelitian selanjutnya.