

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pada dasarnya Otonomi daerah yang berlaku di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang 22 tahun 1999 (direvisi menjadi UU 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 dan Abdullah, 2006). Pada pemerintahan, peraturan perundang undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik. Ketiganya saling berkaitan dengan tugas dan fungsi masing-masing.

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 tahun 999 (dan UU 32 tahun 2004) melibatkan dua pihak: eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Adapun eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat draf atau rancangan APBD, yang hanya bisa diimplementasikan kalau sudah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam proses ratifikasi anggaran.

Menurut Yustikasari (2007) 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). Hal ini merupakan bentuk kontrak yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif yang berimbas atau dirasakan oleh masyarakat sebagai pengguna atau pemakai sarana, lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap kinerja pemerintah, dimana kecenderungan pemerintah untuk bekerja apabila dana yang di alokasikan besar, maka akan memicu kinerja mereka meningkat, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah daerah sebagai agen dan DPRD sebagai prinsipal selalu mempunyai perbedaan kepentingan. Hal ini menyebabkan penelitian di bidang anggaran pada pemerintah daerah menjadi relevan dan penting, untuk memberikan pengetahuan terhadap semua.

Menurut Fozzard (2001) keterbatasan sumberdaya merupakan sebuah pangkal masalah utama dalam pengalokasian anggaran sektor publik dapat diatasi dengan pendekatan ilmu ekonomi melalui berbagai teori tentang teknik dan prinsip seperti yang dikenal dalam *public expenditure management* atau bisa

dikatakan suatu pendekatan baru dalam alokasi sumberdaya public secara responsif, ekonomis, efisien dan efektif. Menurut Halim(2001) tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah, dimana mereka harus memaksimalkan segala potensi yang ada untuk membantu kelemahan pada sisi fiskal.

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. 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. 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) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif sehingga tidak terjadi kesalahan dalam pemanfaatannya, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, menurut Stine (1994) penerimaan pemerintah setidaknya lebih

banyak untuk program-program layanan publik, sehingga masyarakat ikut merasakan nilai positif atas adanya pemanfaatan belanja modal tersebut. Kedua pendapat ini mengisaratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik. Penyerahan berbagai kewenangan dari Pemerintah ke Pemda disertai dengan penyerahan dan pengalihan masalah pembiayaan. Sumber pembiayaan yang penting bagi Pemda adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang komponennya adalah penerimaan yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Peningkatan PAD dalam jumlah yang besar diharapkan dapat mendorong akuntabilitas yang lebih, memperbaiki pembiayaan daerah, dan juga dapat memperkecil sumber pembiayaan yang berasal dari transfer Pemerintah pusat yang secara langsung meningkatkan kemandirian daerah.

Potensi keuangan daerah yang tidak sama menimbulkan adanya kesenjangan keuangan yang dapat mengakibatkan kesenjangan pembangunan antar daerah. Untuk mengurangi kesenjangan dan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan, lahirlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah. Dana Perimbangan menurut Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2005 terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Faktor utama bagi daerah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi adalah dengan meningkatkan investasi yang dapat dilakukan diantaranya dengan meningkatkan

ketersediaan infrastruktur yang memadai, baik kualitas maupun kuantitas, dan menciptakan kepastian hukum. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah, Pemda dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya adalah memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah (Harianto dan Adi, 2007).

Anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, salah satu variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana adalah luas wilayah. Daerah dengan wilayah yang lebih luas tentulah membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih banyak sebagai syarat untuk pelayanan kepada publik bila dibandingkan dengan daerah dengan wilayah yang tidak begitu luas. Untuk itu, berdasarkan latar belakang dan uraian ini, penulis mengambil judul. Penelitian ini merupakan replikasi dari Darwanto dan Yustikasari (2007) dengan judul **“PENGARUH PERTUMBUHAN EKONOMI, PENDAPATAN ASLI DAERAH, DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT”**. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah menambahkan kesejahteraan masyarakat sebagai variabel terikat atau dependen, menambahkan jangka periode penelitian sampel dari tahun 2008–2013, dan menurunkan populasi sampel menjadi Kota dan Kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Dalam Darwanto dan Yulia Yustika sari tahun 2004-2005 jawa dan bali oleh karena itu. Penulis hanya meneliti beberapa faktoryang dianggap sangat penting untuk diteliti,pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah,dana alokasi umum, anggaran belanja modal, dan menambahkan variabel kesejahteraan masyarakat. Selain itu penulis hanya meneliti laporan keuangan pemerintah daerah pada tahun 2008-2013.

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Penelitian ini yaitu untuk mendapatkan bukti empiris:

1. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?
2. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?
3. Apakah danaalokasi umumberpengaruh positifterhadap pengalokasian anggaran belanja modal?
4. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat?
5. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat?
6. Apakah dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat?

## **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan peneliti ini adalah untuk mendapatkan bukti empiris:

1. Pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap anggaran belanja modal.
2. Pengaruh pendapatan asli daerah terhadap anggaran belanja modal.
3. Pengaruh dana alokasi umum terhadap anggaran belanja modal.
4. Pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kesejahteraan masyarakat.
5. Pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kesejahteraan masyarakat.
6. Pengaruh dana alokasi umum terhadap kesejahteraan masyarakat.

### **E. Manfaat Penelitian**

Penulis harapkan dari hasil penelitian ini untuk memberikan gambaran terhadap pemerintah daerah antara lain, sebagai berikut:

1. Bidang teoritis
  - a. Memberikan masukan dan menambah wawasan terhadap pemerintah pusat maupun daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang, untuk memperhatikan pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum terhadap anggaran belanja modal dan kesejahteraan masyarakat di daerah.
  - b. Menjelaskan fungsi kepada Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah di daerah untuk memperhatikan faktor-faktor yang terjadi di wilayah yang dipimpinnya, misalnya pendapatan daerah yang besar, tetapi daerah dan masyarakatnya tidak mendapatkan pelayanan dan kesejahteraan yang tidak sesuai dengan pendapatan daerahnya

## 2. Bidang praktik

Para Kepala SKPD pemerintah daerah misalnya, gubernur/walikota maupun bupati. Dapat menggunakan hasil penelitian ini sebagai suatu acuan untuk memperbaiki kinerja SKPD yang ada di daerah, bisa lebih baik lagi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di daerah yang di pimpinnya.