

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan rencana pembangunan jangka menengah nasional bahwa pencapaian tujuan pembangunan nasional diprioritaskan untuk terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis dan berkeadilan.

Kondisi ekonomi yang tidak stabil akibat krisis moneter memicu bangsa Indonesia untuk menerapkan sistem desentralistik. Transformasi dari pemerintahan yang sentralistik ke pemerintahan yang desentralistik dimulai pada tahun 2001 yang dikenal dengan era otonomi daerah. Otonomi daerah berlaku di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (direvisi menjadi Undang-Undang 32 Tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah, memisahkan dengan tegas antara fungsi Pemerintahan Daerah (Eksekutif), dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif). Berdasarkan perbedaan fungsi tersebut, menunjukkan bahwa antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan (Halim, 2001 Abdullah dan Halim, 2006). Pada pemerintahan, peraturan perundang-undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif dan publik.

Mardiasmo (2002:7) menyatakan, kebijakan desentralisasi fiskal merupakan langkah strategis untuk memperkuat basis perekonomian daerah dan sebagai jawaban atas permasalahan kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan dan rendahnya kualitas hidup masyarakat. Kebijakan ini mendorong pemberdayaan dan peningkatan peran serta masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, pengembangan peran dan fungsi

DPRD dan kewenangan bagi daerah untuk membentuk kebijakan fiskal menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya.

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 provinsi maupun kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran pasca Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) melibatkan dua pihak: eksekutif dan legislatif masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Adapun eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat draft/rancangan APBD, yang hanya bisa diimplementasikan kalau sudah disahkan oleh DPRD dalam proses ratifikasi anggaran.

Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang Kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan Kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan 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. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap kinerja pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah daerah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah daerah sebagai agen dan DPRD sebagai prinsipal. Hal ini

menyebabkan penelitian di bidang anggaran pada pemerintah daerah menjadi relevan dan penting.

Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD sebenarnya merupakan *output* pengalokasian sumber daya. Adapun pengalokasian sumber daya merupakan permasalahan dasar dalam penganggaran sektor publik (Key 1940 dalam Fozzard, 2001). Keterbatasan sumber daya sebagai pangkal utama dalam pengalokasian anggaran sektor publik dapat diatasi dengan pendekatan ilmu ekonomi melalui teori tentang teknik dan prinsip seperti yang dikenal dalam *public expenditure management* (Fozzard, 2001). Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001).

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan 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. 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) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk

hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Stine (1994) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

Berdasarkan kewenangan pengelolaannya, sumber pendanaan daerah dapat dibagi menjadi dua macam, yakni sumber pendanaan yang anggarannya telah diarahkan penggunaannya oleh pemberi bantuan dan sumber pendanaan atas belanja yang pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah daerah penerima bantuan (Permendagri Nomor 13 Tahun 2006). Menurut Dirjen Keuangan Daerah (2012), sumber pendanaan yang anggarannya telah diarahkan penggunaannya oleh pemberi bantuan meliputi: dana bagi hasil sumber daya alam, dana reboisasi dan cukai tembakau, dana alokasi khusus, lain-lain pendapatan yang sah (hibah, dana otonomi khusus dan pinjaman daerah). Sementara itu, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana bagi hasil pajak tidak termasuk didalamnya, sehingga dari ketiga sumber dana ini, pemerintah daerah memiliki kendali dan kewenangan untuk menentukan kebijakan dalam mengelola dan mengalokasikannya, antara orientasi kepentingan publik atau orientasi untuk kepentingan lainnya.

Pertumbuhan ekonomi merupakan suatu gambaran mengenai dampak kebijakan pemerintah yang dilaksanakan khususnya dalam bidang ekonomi. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi adalah dambaan semua daerah maupun negara dan dipandang menjadi indikator tingkat kesejahteraan penduduk dalam suatu negara atau daerah. Pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan kenaikan *output* per kapita. Selain itu, perspektif waktu jangka panjang memperlihatkan bagaimana pertumbuhan ekonomi terjadi jika dalam jangka panjang terjadi kenaikan *output* per kapita. Hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai dapat

dilihat dari perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). PDRB adalah nilai total barang dan jasa yang dihasilkan oleh suatu wilayah didalam suatu negara.

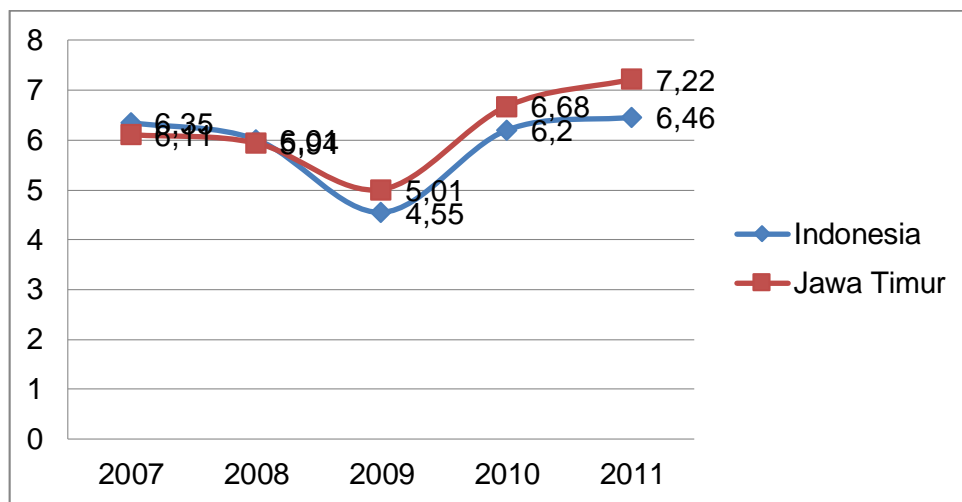
Provinsi Jawa Timur memiliki pertumbuhan ekonomi yang berfluktuasi dari tahun 2008-2012. Sama halnya dengan provinsi di pulau Jawa lainnya yang cenderung mengalami pertumbuhan ekonomi yang berfluktuasi. Dengan kapasitas fiskal yang tinggi serta didukung oleh potensi-potensi sumber daya yang dimiliki seharusnya dapat memaksimalkan keuntungannya tersebut untuk dapat bersaing dengan provinsi yang lain. Kapasitas fiskal merupakan kemampuan yang dimiliki daerah dalam proses pembangunan yang meliputi sumber daya manusia, sumber daya alam, tingkat industri, serta kemampuan lain daerah dalam upaya meningkatkan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang akan diterima. Ditambah dengan jumlah kabupaten/kota yang cukup besar yakni 38 kabupaten/kota yang secara administratif masuk didalam Provinsi Jawa Timur. Akan tetapi kondisi riil yang dapat dicapai belum terlalu menampakkan hasil yang memuaskan dalam proses pencapaian tujuan pembangunan.

Tabel 1.1
Laju Pertumbuhan Ekonomi
di Pulau Jawa Tahun 2006-2011 (dalam persen)

Provinsi	2006	2007	2008	2009	2010	2011
DKI Jakarta	5,95	6,44	6,22	5,01	6,50	6,71
Banten	5,57	6,04	5,77	4,69	6,08	6,43
Jawa Barat	6,02	6,48	5,84	4,29	6,20	6,48
Jawa Tengah	5,33	5,59	5,46	4,71	5,84	6,01
DIY	3,70	4,31	5,02	4,39	4,88	5,16
Jawa Timur	5,80	6,11	5,94	5,01	6,68	7,22
Indonesia	5,50	6,35	6,01	4,55	6,20	6,46

Sumber : Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2013

Berdasarkan Tabel 1.1 tersebut diketahui bahwa Provinsi Jawa Timur laju pertumbuhan ekonominya cukup tinggi dibandingkan provinsi-provinsi di pulau Jawa. Bahkan pada tahun 2009 sampai tahun 2011 pertumbuhan ekonomi Jawa Timur diatas pertumbuhan ekonomi nasional. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat perekonomian di Jawa Timur mengalami kenaikan dan diharapkan kondisi tersebut akan berdampak pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat di Jawa Timur.



Sumber :Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2013

Gambar 1.1 Grafik Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Jawa Timur dan Pertumbuhan Ekonomi Nasional Tahun 2007-2011 (dalam persen)

Dalam rangka usaha meningkatkan pertumbuhan ekonomi, tidak terlepas dari usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan pembangunan yang kurang peduli terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat hanya akan membuat negara atau daerah tersebut tertinggal dengan negara atau daerah lainnya.

Berdasarkan uraian yang telah disebutkan sebelumnya, penelitian ini dilakukan untuk menguji kembali pengaruh produk domestik regional bruto, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terhadap belanja modal. Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yaitu pada periode penelitian. Perbedaan periode penelitian juga menyebabkan perbedaan

keadaan ekonomi. Selain itu penelitian ini mengambil sampel pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah:

1. Apakah Produk Domestik Regional Bruto, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus secara simultan berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah Produk Domestik Regional Bruto, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan dana Alokasi Khusus secara parsial berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan:

1. Mengetahui pengaruh Produk Domestik Regional Bruto, Pendapatan Asli Daerah Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus secara simultan terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.
2. Mengetahui pengaruh Produk Domestik Regional Bruto, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus secara parsial terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini, diharapkan dapat memperoleh manfaat-manfaat sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti empiris mengenai penerapan sistem perimbangan daerah yang tengah berjalan dan dapat dijadikan acuan dalam menetapkan kebijakan selanjutnya.

2. Bagi penelitian selanjutnya, sebagai bahan informasi yang mampu memperkaya penelitian yang telah ada sehingga dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya.
3. Bagi peneliti, penelitian ini memberi manfaat dalam menambah literatur tentang pemahaman Produk Domestik Regional Bruto, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus dalam pengaruhnya terhadap Belanja Modal.