

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang tercermin dalam anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu wujud dari amanah yang diemban pemerintah dan menjadi faktor utama dalam mengevaluasi kinerja masing-masing satuan perangkat daerah. Hal ini dipertegas dalam undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara pasal 19 (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran Tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Demikian pula dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditegaskan bahwa pemerintah daerah diberi kesempatan secara luas untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing, termasuk dalam hal penyusunan dan pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang 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. dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada

masyarakat. Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan di atas maka pengaturan pembiayaan Daerah dilakukan berdasarkan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan azas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan. Manajemen keuangan daerah yang tercermin dalam APBD merupakan media utama pemerintah daerah dalam melakukan alokasi sumberdaya daerah secara optimal, sekaligus merupakan media yang dapat digunakan untuk mengevaluasi prestasi pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan di daerah. Sebagai media utama maka setiap pengeluaran pemerintah harus diperuntukan untuk kepentingan publik dan wajib dipertanggungjawabkan. Artinya pengelolaan dalam bentuk alokasi anggaran publik diharapkan dapat mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat agar dapat mandiri secara ekonomis. Dari sisi keuangan negara, kebijaksanaan pelaksanaan desentralisasi fiskal telah menimbulkan implikasi yang mendasar dalam peta pengelolaan fiskal. Artinya dengan adanya desentralisasi fiskal pemerintah daerah diharapkan mampu mengoptimalkan potensi sumberdaya daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengotimalan tersebut harus secara tegas dicantumkan dalam APBD sebagai salah satu media utama dalam perencanaan penerimaan dan pembiayaan pembangunan di daerah. Ini berarti pengalokasian anggaran publik harus lebih diperuntukan pada bagi kepentingan publik, misalnya dalam hal belanja modal. Sebagai anggaran publik,

pengelolaan dan pengalokasian anggaran menempati posisi strategis dalam pembangunan suatu negara, termasuk anggaran daerah. Anggaran publik yang dikelola oleh pemerintah memiliki tiga fungsi utama, yaitu; alokasi, distribusi dan stabilitas. Dalam fungsi alokasi, anggaran publik memainkan peranan dalam pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik atau penyelenggaraan pemerintahan yang pada gilirannya dapat meningkatkan pelayanan publik. Fungsi distribusi tercermin dari pemerataan pendapatan dan pengetasan kemiskinan. Fungsi stabilitas tercermin dari penciptaan lingkungan makroekonomi yang kondusif. Ketiga fungsi tersebut menjadi landasan utama kebijakan fiskal pemerintah, baik dari sisi pendapatan, pembiayaan maupun belanja negara, termasuk kebijakan pemerintah daerah dalam pengalokasian anggaran publik. Di sisi lain, dalam proses penyusunan sampai implementasinya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memiliki berbagai permasalahan, salah satunya adalah pengalokasian sumber-sumber pendapatan daerah yang diperuntukan untuk kepentingan publik, baik alokasi dana untuk belanja langsung maupun tidak langsung. Fozzard (2001) menunjukkan bahwa pengalokasian sumberdaya merupakan permasalahan mendasar dalam anggaran sektor publik. Hal ini menunjukkan perlu adanya suatu desain sistem pengeluaran yang mampu mengendalikan pola konsumsi sumberdaya ekonomi, khususnya anggaran publik yang tidak tepat sasaran. Salah satu pendekatan yang dipandang relevan dewasa ini adalah manajemen pengeluaran sektor publik. Hal ini penting karena selama ini banyak pengeluaran pemerintah terutama pemerintah daerah, misalnya untuk belanja modal rata-rata masih dibawah 30% dari yang disyaratkan. Permasalahan seputar alokasi belanja tersebut menjadi lebih parah bila kewenangan pemerintah

daerah secara mandiri dalam pengelolaan keuangan daerah tidak mampu mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat lokal.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan azas desentralisasi, kepala Daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (*tax assignment*) dan pemberian bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) serta bantuan keuangan (*grant*) atau dikenal sebagai dana perimbangan sebagai sumber dana bagi APBD. Secara umum, sumber dana bagi daerah terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan (dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus) dan pinjaman daerah, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Tiga sumber pertama langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, sedangkan yang lainnya dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerjasama dengan Pemerintah Daerah. Salah satu wujud dari desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Kewenangan Daerah untuk memungut pajak dan retribusi diatur dengan undang-undang nomor 34 tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan dari undang-undang nomor 18 tahun 1997 dan ditindaklanjuti peraturan pelaksanaannya dengan peraturan pemerintah nomor 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan peraturan pemerintah nomor 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Sejak diberlakukan reformasi keuangan daerah dan sejalan dengan implementasi Otonomi daerah, tampak kita cermati sejumlah daerah tertentu tidak mampu membiayai rumah tangga daerahnya sebagai akibat kapasitas fiskal yang rendah. Hal ini tentunya berdampak pada pelaporan keuangan pemerintah daerah yang diharus disajikan dan diperiksa setiap tahun. Ini berarti struktur belanja setiap

pemerintah daerah perlu diperkuat agar dapat mendorong perekonomian daerah. Halim (2004) menegaskan bahwa tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah. Penegasan ini menunjukkan bahwa bagi daerah-daerah yang memiliki celah fiskal yang tinggi perlu memperkuat struktur anggaran belanjanya, ini bukan berarti daerah-daerah yang celah fiskal yang rendah tidak perlu memperkuat struktur belanja. Dengan memperkuat struktur belanja daerah dapat meningkatkan kepercayaan publik. Hal ini penting karena anggaran yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam menjalankan aktivitas pembangunan daerah merupakan anggaran publik. Alokasi belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah setiap tahun harus betul-betul dimanfaatkan untuk aktivitas-aktivitas yang produktif. Saragih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan Saragih, Stine (1994) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Gagasan yang dikemukakan baik oleh Saragih maupun Stine menunjukkan bahwa pengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik merupakan hal yang sangat penting dan strategis dalam mendorong perekonomian daerah. Dikatakan penting dan strategis karena, dengan peningkatan sarana publik, misalnya membangun jembatan dan jalan dapat mempermudah akses masyarakat dalam melakukan aktivitas bisnis maupun non bisnis. Di sisi lain, bagi daerah-daerah yang memiliki potensi sumberdaya yang dapat diandalkan, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya alam kebijakan Otonomi daerah disambut baik, karena terbuka peluang bagi pemerintah daerah untuk mengelola

daerahnya secara mandiri termasuk dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Salah satu harapan dari kebijakan tersebut adalah daerah diberi kesempatan untuk mempercepat pertumbuhan ekonominya dan memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya bagi daerah-daerah yang memiliki keterbatasan sumberdaya, kebijakan demikian akan memberatkan. Daerah yang tidak memiliki potensi sumberdaya dalam hal sumber keuangan atau dana yang melimpah akan mengalami kesulitan dalam membiayai belanja daerahnya.

Dengan adanya otonomi daerah pula, maka dengan tegas terjadi pemisahan fungsi 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, eksekutif melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan atas anggaran daerah, yang merupakan manifestasi dari pelayanan kepada publik, sedangkan legislatif berperan aktif dalam melaksanakan legislasi, penganggaran, dan pengawasan (Halim, 2006).

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Situngkir (2009). Variabel penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan variabel yang ada pada penelitian yang dilakukan oleh Situngkir (2009). Variabel-variabel yang digunakan diantaranya pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK). Namun dalam tesis ini peneliti menambahkan variabel independen lain dalam penelitiannya, yaitu Dana Bagi Hasil (DBH), karena pada penelitian yang dilakukan oleh Harahap (2009) variabel tersebut berpengaruh signifikan terhadap

belanja modal.

1.2. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah apakah Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Anggaran Belanja Modal?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris pada Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap alokasi Anggaran Belanja Modal.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah Kabupaten/kota se-Lampung tentang Pertumbuhan Ekonomi, PAD, DBH, DAU, DAK dan Belanja Modal.
2. Sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah Kabupaten/Kota se-Lampung dalam penyusunan Anggaran Belanja Modal.
3. Sebagai bahan referensi bagi peneliti tentang Pertumbuhan Ekonomi, PAD, DBH, DAU, DAK dan Anggaran Belanja Modal.