

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Krisis ekonomi yang melanda Negara Republik Indonesia sejak tahun 1997 membawa dampak hampir pada semua aspek atau sektor kehidupan. Dampak tersebut menimpa tidak hanya sektor privat seperti pasar modal tetapi juga pada sektor publik (pemerintah) seperti Pemerintah Daerah. Dampak yang terjadi lebih bersifat dampak negatif seperti bertambahnya tingkat pengangguran dan kemiskinan, walaupun ada pula yang berdampak positif seperti meningkatnya nilai ekspor beberapa komoditi yang berakibat meningkatnya pendapatan para penghasil komoditi tersebut.

Dampak negatif krisis ekonomi terjadi pula pada sektor Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yakni menjadi labilnya sektor pendapatan yang pada gilirannya membawa dampak tersebut pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal ini terjadi karena alokasi dana dari APBN untuk APBD menjadi labil pula. Dengan kata lain faktor ketidakpastian akan penerimaan dari pemerintah pusat menjadi lebih tinggi. Akibat selanjutnya tingkat kepastian akan jumlah besarnya belanja menjadi lebih tinggi pula. Kondisi ini menjadi lebih memprihatinkan pada daerah yang tingkat Pendapatan Asli Daerah (PAD)nya rendah. PAD yang rendah berarti ketergantungan pada Pemerintah Pusat (dan atau Pemerintah Provinsi) akan lebih tinggi. Hal ini berarti bahwa dengan adanya krisis ekonomi akan berpengaruh pada pendapatan (penerimaan) dan belanja atau (pengeluaran) daerah tingkat II (kab/kota).

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun kabupaten dan kota. APBD pada hakekatnya adalah merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di Daerah. Oleh sebab itu Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus berupaya secara nyata dan terstruktur untuk menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan keadaan riil masyarakat sesuai potensi dan kondisi masing-masing daerah. Pencerminan dari kebijakan tersebut terungkap dari komposisi komponen APBD.

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 mulai tanggal 1 Januari 2001. Kebijakan ini merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan dan pemeliharaan yang serasi antara pusat dan daerah.

Dalam UU No. 32/2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Disamping dana perimbangan tersebut, pemerintah Daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan.

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 tugas pelaksanaan 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. Perubahan alokasi belanja ini juga ditujukan untuk pembangunan berbagai fasilitas modal. Pemerintah perlu memfasilitasi berbagai aktivitas peningkatan perekonomian, salah satunya dengan membuka kesempatan untuk berinvestasi. Pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan dilakukan untuk meningkatkan daya tarik investasi ini. Dalam penelitian Darwanto dan Yulia Yustikasari menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Dalam penelitian Darwanto dan Yulia Yustikasari menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk dilakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, dalam penelitian Darwanto dan Yulia Yustikasari menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

Daerah yang pertumbuhan ekonominya positif mempunyai kemungkinan mendapatkan kenaikan PAD. Dari perspektif ini seharusnya Pemerintah Daerah lebih berkonsentrasi pada pemberdayaan kekuatan ekonomi lokal untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi daripada sekedar produk perundangan terkait dengan pajak ataupun retribusi.

Alokasi sumberdaya dalam mengalami distorsi ketika politisi berperilaku korup. Perilaku korup ini terkait dengan peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi pada proyek-proyek yang akan dibiayai dengan anggaran, yakni pengalokasian akan lebih banyak untuk proyek-proyek yang mudah dikorupsi dan memberikan keuntungan politis bagi politisi. Keterbatasan sumberdaya sebagai pangkal masalah utama dalam pengalokasian anggaran sektor publik dapat diatasi dengan pendekatan ekonomi melalui berbagai teknik dan prinsip seperti yang dikenal dalam publik *expenditure management*.

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemerintah Daerah (Pemda) setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangun yang tercermin dari adanya peningkatan PAD. Kesenambungan pemerintah daerah relatif lebih terjamin ketika publik memberikan tingkat dukungan yang tinggi.

Penelitian ini menggunakan kerangka berfikir dari penelitian yang dilakukan Priyo Hari Adi dan David Harianto (2007) dan menyesuaikan untuk kondisi Indonesia. Penelitian ini berfokus pada pemerintah daerah baik kabupaten Semarang, Demak maupun kota Semarang sendiri yang bertujuan untuk mengetahui alokasi dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD yang didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran tugas pelaksanaan pemerintah maupun untuk fasilitas pelayanan publik.

Penelitian ini berusaha mengetahui adanya pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa secara simultan variabel Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum berpengaruh secara signifikan terhadap variabel Belanja Modal.

Penelitian ini merupakan replikasi dari Darwanto dan Yulia Yustikasari 2007, yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah dari obyek yang akan diteliti.

Penelitian terdahulu dilakukan di Kabupaten/Kota Se- Jawa Bali sedangkan penelitian ini dilakukan di Provinsi Jawa Tengah.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang dapat dirumuskan masalah 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**

Sesuai dengan perumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap anggaran belanja modal seluruh Kota dan Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah.
2. Menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap anggaran belanja modal seluruh Kota dan Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah.
3. Menganalisis pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap anggaran belanja modal seluruh Kota dan Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat Penelitian ini adalah:

1. Dalam bidang akademis penelitian ini dapat memberikan pengetahuan tentang adanya pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), pertumbuhan ekonomi terhadap jumlah realisasi anggaran Belanja Modal dan dapat digunakan untuk penelitian-penelitian selanjutnya.
2. Bagi pihak yang berkepentingan dalam hal ini Pemerintah Daerah baik kabupaten dan kota dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan penyusunan APBD.