

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Landasan Teori dan Pengembangan Hipotesis**

##### **2.1.1. Anggaran Daerah Sektor Publik**

Anggaran daerah merupakan salah satu alat yang memegang peranan penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan di dalamnya tercermin kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-sumber kekayaan daerah.

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang akan dicapai oleh suatu organisasi dalam suatu periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran moneter.

##### **a. Fungsi anggaran :**

###### **1. Alat Perencanaan**

Sebagai alat perencanaan, anggaran sektor publik merupakan alat yang digunakan untuk melakukan berbagai perencanaan seperti perumusan tujuan dan kebijakan, program, aktivitas, alokasi dana, dan sumber pembiayaan, serta indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategis.

###### **2. Alat Pengendalian**

Sebagai alat pengendalian, anggaran sektor publik sebagai instrumen yang dapat mengendalikan terjadinya pemborosan-pemborosan pengeluaran. Berdasarkan anggaran yang diajukan, pemerintah menyajikan rencana detail tentang semua penerimaan dan pengeluaran yang harus dipertanggung jawabkan kepada publik.

###### **3. Alat Kebijakan Fiskal**

Sebagai alat kebijakan fiskal, anggaran sektor publik digunakan sebagai instrumen yang dapat mencerminkan arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi, yang akan mendorong memfasilitasi, dan mengkoordinasi kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

###### **4. Alat Politik**

Sebagai alat politik, anggaran sektor publik merupakan dokumen politik yang berupa komitmen dan kesepakatan antara pihak eksekutif dan legislatif atas penggunaan dana publik.

#### 5. Alat Koordinasi dan Komunikasi

Sebagai alat koordinasi, anggaran sektor publik merupakan instrumen untuk melakukan koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Sebagai alat komunikasi, anggaran sektor publik berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif.

#### 6. Alat Penilai Kinerja

Sebagai alat kinerja, anggaran sektor publik merupakan wujud komitmen dari pihak eksekutif sebagai pemegang anggaran kepada pihak legislatif sebagai pemberi wewenang. Kinerja pihak eksekutif sebagai pihak manajer publik dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisien pelaksanaan anggaran.

#### 7. Alat Pemotivasi

Sebagai alat pemotivasi, anggaran sektor publik dapat memotivasi pihak eksekutif beserta stafnya untuk bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

#### 8. Alat untuk Menciptakan Ruang Publik

Sebagai alat untuk menciptakan, anggaran sektor publik merupakan wadah untuk menampung aspirasi dari masyarakat, baik kelompok masyarakat yang terorganisir maupun yang tidak terorganisir.

### **b. Jenis anggaran :**

#### 1. Anggaran Operasional

Anggaran yang berisi rencana kebutuhan sehari-hari oleh pemerintah pusat/daerah untuk menjalankan kegiatan pemerintahan. Belanja operasi merupakan bagian dari anggaran operasional. Belanja operasi adalah belanja yang manfaatnya hanya untuk satu periode anggaran dan tidak dimaksudkan untuk menambahkan aset pemerintah. Klasifikasi belanja operasi antara lain meliputi belanja pegawai, belanja barang non-investasi, pembayaran bunga, hutang, subsidi, dan belanja operasional.

#### 2. Anggaran Modal /Investasi

Anggaran yang berisi rencana jangka panjang dan pembelanjaan aktiva tetap, seperti gedung, peralatan, kendaraan, perabot kantor. Belanja modal merupakan bagian dari anggaran modal/investasi.

### **c. Proses Penyusunan Anggaran**

Penyusunan dan pelaksanaan anggaran tahunan merupakan rangkaian proses anggaran. Proses penyusunan anggaran bertujuan untuk :

1. membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi bagian dalam lingkungan pemerintah.
2. membantu menciptakan efisien dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik melalui proses pemrioritasan.
3. memungkinkan bagi pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja.
4. meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR/DPRD dan masyarakat luas.

**d. Faktor dominan dalam proses penganggaran:**

- Tujuan dan target yang hendak dicapai.
- Ketersediaan sumber daya atau faktor-faktor produksi yang dimiliki pemerintah.
- Waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target.

Faktor-faktor lain yang mempengaruhi anggaran, seperti munculnya peraturan pemerintah terbaru, fluktuasi pasar, perubahan sosial dan politik, serta bencana alam. APBN merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat/DPR (UU Keuangan Negara, 2002). Tujuan utama proses perumusan anggaran adalah menterjemahkan perencanaan ekonomi pemerintah, yang terdiri dari perencanaan input dan output dalam satuan keuangan. Oleh karena itu, proses perumusan anggaran harus dapat menggali dan mengendalikan sumber-sumber dana publik. Proses pembuatan satu tahun anggaran tersebut dikenal dengan istilah penganggaran.

Penganggaran atau proses penyusunan anggaran publik memiliki karakteristik berbeda dengan penganggaran dalam bisnis. Karakteristik tersebut mencakup (1) ketersediaan sumberdaya, (2) motif laba, (3) barang publik, (4) eksternalitas, (5) penentuan harga pelayanan publik, dan (6) perbedaan lain seperti intervensi pemerintah terhadap perekonomian melalui anggaran, kepemilikan atas organisasi, dan tingkat kesulitan dalam proses pembuatan keputusan.

**2.1.2. Proses Penyusunan Anggaran di Indonesia**

Dalam pembahasan anggaran, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui *bargaining* (dengan acuan Kebijakan Umum APBD dan

Prioritas & Plafon Anggaran) sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi eksekutif untuk melaksanakan aktivitasnya dalam pemberian pelayanan publik dan acuan bagi legislatif untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penilaian kinerja eksekutif dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah.

Proses penyusunan anggaran dalam anggaran kinerja dimulai dari satuan kerja-satuan kerja yang ada di Pemda, melalui dokumen usulan anggaran yang disebut Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). RASK kemudian diteliti oleh tim anggaran eksekutif untuk dinilai kelayakannya (berdasar urgensi dan ketersediaan dana) diakomodasi dalam RAPBD yang akan disampaikan kepada legislatif. RAPBD kemudian dipelajari oleh panitia anggaran legislatif dan respon oleh semua komisi dan fraksi dalam pembahasan anggaran.

Proses penyusunan anggaran penganggaran kinerja dimulai dari satuan kerja-satuan kerja yang ada di Pemda, melalui dokumen usulan anggaran yang disebut Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). RASK kemudian diteliti oleh tim anggaran eksekutif untuk dinilai kelayakannya (berdasarkan urgensi dan ketersediaan dana) diakomodasi dalam RAPBD yang akan disampaikan kepada legislatif. RAPBD kemudian dipelajari oleh panitia anggaran legislatif dan direspon oleh semua komisi dan fraksi dalam pembahasan anggaran.

### **2.1.3. Pertumbuhan Ekonomi**

Menurut pandangan ekonom klasik (Adam Smith, David Ricardo, Thomas Robert Malthus, dan John Stuart Mill), maupun ekonom neoklasik (Robert Solow dan Trevor Swan), pada dasarnya ada empat faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, yaitu (1) jumlah penduduk, (2) jumlah stok barang modal, (3) luas tanah dan kekayaan alam, (4) tingkat teknologi yang digunakan (Sukirno, 1985). Suatu perekonomian dikatakan mengalami pertumbuhan atau berkembang apabila tingkat kegiatan ekonominya lebih tinggi dibanding apa yang dicapai pada masa sebelumnya.

Menurut Boediono (1985), pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan *output* perkapita dalam jangka panjang. Disini, proses mendapat penekanan karena mengandung unsur dinamis. Para teoretikus ilmu ekonomi pembangunan masa kini, masih terus menyempurnakan makna, hakikat, dan konsep pertumbuhan ekonomi. Para teoretikus tersebut menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak hanya diukur dengan penambahan PDB dan

PDRB saja, tetapi juga diberi bobot yang bersifat immaterial seperti kenikmatan, kepuasan, kebahagiaan, nrasa aman, dan tentram yang dirasakan masyarakat luas. (Arsyad, 1999).

PDB adalah total output (produksi) yang dihasilkan oleh suatu perekonomian. Cara perhitungan dalam praktik adalah dengan membagi-bagi perekonomian menjadi beberapa sektor produksi (industrial origin). Jumlah output masing-masing sektor merupakan jumlah output seluruh perekonomian. Hanya saja, ada kemungkinan bahwa output yang dihasilkan suatu sektor perekonomian berasal dari output sektor lain. Atau bisa juga merupakan input bagi sektor ekonomi juga lain lagi.

Dengan kata lain, jika tidak berhati-hati akan terjadi perhitungan ganda (*double counting*) atau bahkan *multiple counting*. Akibatnya PDB bisa menggelembung beberapa kali lipat dari angka yang sebenarnya. Untuk menghindarkan hal diatas maka dalam perhitungan PDB dengan metode produksi yang dijumlahkan adalah nilai tambah (*value added*) masing-masing sektor. Yang dimaksud nilai tambah adalah selisih antara nilai output dengan nilai input antara.

$$NT = NO - NI$$

Dimana :

NT = Nilai Tambah

NO = Nilai Output

NI = Nilai Input antara

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah jumlah nilai tambah bruto yang timbul dari sektor perekonomian di wilayah itu. Yang dimaksud dengan nilai tambah bruto adalah nilai produk (output) dikurangi 1 (satu) dengan biaya antara. Nilai tambah bruto mencakup komponen-komponen faktor pendapat (upah dan gaji) bunga sewa, tanah dan keuntungan. Dengan menghitung nilai tambah tersebut dapat diketahui jumlah PDRB nya.

#### **2.1.4. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Perangkat Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah yang bertujuan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Realitas hubungan fiskal antara pusat dan daerah ditandai dengan tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah. Ini jelas terlihat dari rendahnya proporsi PAD (pendapat) terhadap total pendapatan daerah dibanding besarnya subsidi yang diberikan dari pusat. Indikator desentralisasi fiskal adalah rasio antara PAD dengan total pendapatan daerah. PAD terdiri atas pajak-pajak daerah, retribusi daerah, penerimaan dari dinas, laba bersih dari perusahaan daerah (BUMD) dan penerimaan lain-lain.

#### **2.1.5. Dana Alokasi Umum (DAU)**

Secara definisi DAU dapat diartikan sebagai berikut (Sidik, 2003) :

1. Salah satu komponen dan perimbangan pada APBN yang pengalokasiannya didasarkan atas konsep kesenjangan fiskal atau selah fiskal yang selisih antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal.
2. Instrumen untuk mengatasi horizontal *imbalance* yang dialokasikan dengan tujuan peningkatan kemampuan keuangan antar daerah dan penggunaannya ditetapkan sepenuhnya oleh daerah.
3. *Equalization grant*, berfungsi untuk menetralisasi ketimpangan kemampuan keuangan dengan adanya PAD, bagi hasil pajak, dan bagi hasil SDA yang diperoleh daerah otonomi dan pembangunan daerah (Mudrajad Kuncoro, Ph. D)

DAU yang dibagikan kepada daerah berasal dari APBN dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan nilainya minimum 25% dari anggaran rutin dalam APBN. Dana ini dialokasikan 10% untuk propinsi dan 90% untuk Kabupaten / Kota.

Bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penetapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. DAU suatu daerah yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah dan potensi daerah. Dalam undang-undang ini ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil dan sebaliknya. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

### **2.1.6. Belanja Modal**

Belanja modal adalah belanja yang dilakukan untuk investai permanen, aset tetap, dan aset berwujud lainnya dalam menunjang kegiatan pemerintah dan melakukan pelayanan kepada masyarakat. Klasifikasi belanja modal meliputi belanja perolehan investasi permanen dan belanja pembelian aset tetap.

### **2.1.7. Pemerintah Daerah**

Pemerintah Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan setara maksudnya kedudukan yang sama dan sejajar serta tidak saling membawahi. Sedangkan hubungan kemitraan bermakna bahwa Pemerintah Daerah dan DPRD sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing.

### **2.1.8. Peraturan Daerah**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum, perangkat daerah diwadahi dalam tiga kelompok yaitu lembaga sekretariat, lembaga teknis daerah, lembaga dinas daerah. Dasar utama penyusun perangkat daerah dalam organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang harus ditangani, meskipun tidak setiap penanganan urusan pemerintah harus dibentuk kedalam organisasi tersendiri. Tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pada pedoman yang ditetapkan pemerintah.

### **2.1.9. Pengertian Teori Keagenan**

Teori keagenan adalah teori yang menjelaskan hubungan prinsipal dan agen ini berakar pada teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi, dan teori organisasi. Teori prinsipal-agen menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau

organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal (dalam hal ini terjadi pendelegasian wewenang).

#### **2.1.10. Hubungan Keagenan Antara Eksekutif dan Legislatif**

Dalam hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal (Halim & Abdullah, 2006). Dalam penelitian Syukiri Abdullah (2004) menyebut hubungan eksekutif/birokrasi dengan legislatif/kongres dengan nama *self-interest model*.

Masalah keagenan paling tidak melibatkan dua pihak, yakni prinsipal, yang memiliki otoritas untuk melakukan tindakan-tindakan dan agen yang menerima pendelegasian otoritas dari prinsipal. Hubungan keagenan disini terjadi setelah agen membuat usulan kebijakan dan berakhir setelah usulan tersebut diterima atau ditolak.

Selama dua dekade terakhir peran legislatif dalam pembuatan kebijakan publik dan penganggaran semakin meningkat. Dalam penelitian Syukiri Abdullah 2004 menyatakan bahwa penganggaran adalah sebuah proses legislatif. Apapun yang dibuat eksekutif dalam proses anggaran, pada akhirnya tergantung pada legislatif karena legislatif mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan atau menolak usulan anggaran yang diajukan eksekutif.

Dalam penelitian Syukiri Abdullah (2002) menyatakan bahwa peran penting legislatif adalah mewakili kepentingan masyarakat, pemberdayaan pemerintah, dan mengawasi kinerja pemerintah. Ketiga peran ini menempatkan legislatif berkemampuan memberikan pengaruh signifikan terhadap kebijakan pemerintah. Sementara menurut Harvens (dalam penelitian Syukiri Abdullah dan Jhon Andra Asmara, 2006) tidak ada keharusan bagi legislatif untuk mempunyai preferensi yang sama dengan pemerintah atas kebijakan, termasuk anggaran.

#### **2.1.11 Hubungan Keagenan Antara Legislatif dan Publik (*Voters*)**

Dalam hubungan keagenan antara legislatif dan publik (*voters*), legislatif adalah agen dan publik adalah prinsipal (Darwanto dan Yulia Yustikasari, 2007). Dalam hal pembuatan kebijakan, Darwanto dan Yulia Yustikasari berpendapat bahwa hubungan prinsipal-agen yang terjadi antara pemilih (*voters*) dan legislatif pada dasarnya menunjukkan bagaimana

*voters* memilih politisi untuk membuat keputusan-keputusan tentang belanja publik untuk mereka dan mereka memberikan dana dengan membayar pajak. Ketika legislatif kemudian terlibat dalam pembuatan keputusan atas pengalokasian belanja dalam anggaran, maka mereka diharapkan mewakili kepentingan atau preferensi prinsipal atau pemilihnya, pada kenyataannya legislatif sebagai agen bagi publik tidak selalu memiliki kepentingan yang sama dengan publik.

Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007) mengingatkan bahwa pendelegasian memiliki konsekuensi tidak terkontrolnya keputusan agen oleh prinsipal dalam hubungan legislatif-publik. Mereka menyebutkan abdikasi (*abdication*), yakni adanya kondisi dimana agen tidak dipagari dengan aturan bagaimana tindakan mereka berpengaruh terhadap kepentingan prinsipal. Dalam hal ini pemilih (*voters*) dicirikan sebagai pihak yang tidak peduli atau tidak berkeinginan untuk mempengaruhi perwakilan (anggota legislatif) yang mereka pilih.

Kedudukan legislatif atau parlemen sebagai agen dalam hubungannya dengan publik menunjukkan bahwa legislatif memiliki masalah keagenan karena akan berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya (*self-interest*) dalam pembuatan keputusan yang terkait dengan publik. Persoalan *abdication* menjadi semakin nyata ketika publik tidak memiliki sarana atau institusi formal untuk mengawasi kinerja legislatif, sehingga perilaku *moral hazard* legislatif dapat terjadi dengan mudah.

#### **2.1.12 Hubungan Keagenan dalam Penyusunan Anggaran Daerah di Indonesia**

Penyusunan APBD dilakukan terlebih dahulu dibuat 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). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*), yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif.

#### **2.1.13 UU No 17 tahun 2007 tentang rencana pembangunan jangka panjang nasional 2005-2025 dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah**

Pemerintahan dibentuk dengan maksud untuk membangun peradaban dan untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Dalam perkembangannya, pemerintahan telah mengalami transformasi paradigma yang kesemuanya dimaksudkan untuk membangun peradaban suatu bangsa. Transformasi paradigma pemerintahan meliputi beberapa aspek antara lain; perubahan paradigma manajemen pemerintahan dari yang serba negara ke orientasi pasar (*market or public interest*), perubahan paradigma dari pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian ke orientasi *small and less government*, egalitarian dan demokratis, dan perubahan paradigma sistem pemerintahan dari yang sentralistis ke desentralisasi pengelolaan pemerintahan. Perkembangan paradigma pemerintahan memasuki paradigma tata pemerintahan yang baik. Untuk dapat memahaminya dengan segala dimensinya, maka pada sesi ini terlebih dahulu akan dijelaskan beberapa definisi tentang tata pemerintahan yang baik.

#### **A. Definisi *Government*, *Governance* dan *Good Publik Governance***

Secara umum istilah *government* lebih mudah dipahami sebagai “pemerintah” yaitu lembaga beserta aparturnya yang mempunyai tanggung jawab untuk mengurus negara dan menjalankan kehendak rakyat.

*Governance* merupakan seluruh rangkaian proses pembuatan keputusan/kebijakan dan seluruh rangkaian proses dimana keputusan itu diimplementasikan atau tidak diimplementasikan. *UN Commission on Human Settlements* (1996) menjelaskan bahwa *governance* adalah kumpulan dari berbagai cara yang diterapkan oleh individu warga negara dan para lembaga baik pemerintah maupun swasta dalam menangani kepentingan-kepentingan umum mereka.

Hal ini merupakan sebuah proses yang berkesinambungan dimana segala jenis kepentingan maupun kebutuhan dapat diakomodasikan dan tindakan korektif diterapkan. Termasuk pula didalamnya lembaga dan regim formal yang dikuasakan untuk menegakkan kepatuhan, maupun pengaturan secara informal sehingga masyarakat dan lembaga memiliki kesepakatan atau kesamaan kepentingan.

*Governance* juga dapat diungkapkan oleh Prof. Dr. Mustopadidjaja AR (2003) sebagai:

- 1) pemerintahan,
- 2) pengelolaan pemerintahan,

- 3) penyelenggaraan pemerintahan,
- 4) penyelenggaraan negara, dan
- 5) administrasi negara.

Istilah *governance* lebih kompleks karena melibatkan tiga komponen *stakeholders*, yakni pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam posisi yang sejajar dan saling kontrol. Hubungan ketiganya harus dalam posisi seimbang dan saling kontrol (*checks and balances*), untuk menghindari penguasaan atau “eksploitasi” oleh satu komponen terhadap komponen lainnya. Bila salah satu komponen lebih tinggi daripada yang lain, yang terjadi adalah dominasi kekuasaan atas dua komponen lainnya. *good public governance*.

Istilah *good public governance* mengandung makna tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik, serta dapat pula diungkapkan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan negara yang baik atau pun administrasi negara yang baik. Istilah tata pemerintahan yang baik (*good public governance*) merupakan suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis, dan efektif. Selain sebagai suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan, tata pemerintahan yang baik juga merupakan suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat.

## **B. Penerapan Tata Pemerintahan yang Baik**

Salah satu upaya untuk mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah reformasi birokrasi. Birokrasi sebagai organisasi formal memiliki kedudukan dan cara kerja yang terikat dengan peraturan, memiliki kompetensi sesuai jabatan dan pekerjaan, memiliki semangat pelayanan publik, pemisahan yang tegas antara milik organisasi dan individu, serta sumber daya organisasi yang tidak bebas dari pengawasan eksternal.

Upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran ketiga pilar yaitu pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Ketiganya mempunyai peran masing-masing. Pemerintahan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) memainkan peran menjalankan dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur lain dalam *governance*. Dunia usaha swasta berperan dalam penciptaan lapangan kerja dan pendapatan. Masyarakat berperan dalam penciptaan interaksi sosial, ekonomi dan politik. Ketiga unsur tersebut dalam memainkan perannya

masing-masing harus sesuai dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam tata pemerintahan yang baik.

Agenda penciptaan tata pemerintahan yang baik setidaknya memiliki 5 (lima) sasaran yaitu:

1. Berkurangnya secara nyata praktek korupsi, kolusi dan nepotisme di birokrasi yang dimulai dari jajaran pejabat yang paling atas;
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintah yang efisien, efektif dan profesional transparan dan akuntabel;
3. Terhapusnya peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara;
4. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik;
5. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah.

Penerapan tata pemerintahan yang baik di lingkungan pemerintahan tidak terlepas dari penerapan sistem manajemen pemerintahan yang merupakan rangkaian hasil dari pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen (*planning, organizing, actuating, dan controlling*) yang dilaksanakan secara profesional dan konsisten. Penerapan sistem manajemen tersebut mampu menghasilkan kemitraan positif antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Dengan demikian, lingkungan instansi pemerintah diharapkan dapat memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

### **C. Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan yang Baik**

Dari telusuran keberagaman wacana tata pemerintahan yang baik, terdapat sekumpulan nilai yang perlu diterapkan di Indonesia. Sebagian dari nilai tersebut sebenarnya telah tumbuh dan berkembang dalam akar budaya masyarakat Indonesia. Walaupun demikian, nilai-nilai tersebut sangat relevan untuk kembali diterapkan dalam kehidupan kita, hanya saja istilah dan kemasannya yang berbeda. Sekurang-kurangnya terdapat empat belas nilai yang menjadi prinsip tata pemerintahan yang baik, yaitu:

1. Wawasan ke Depan (*Visionary*);
2. Keterbukaan dan Transparansi (*Openness and Transparency*);
3. Partisipasi Masyarakat (*Participation*);
4. Tanggung Gugat (*Accountability*);
5. Supremasi Hukum (*Rule of Law*);
6. Demokrasi (*Democracy*);

7. Profesionalisme dan Kompetensi (*Professionalism and Competency*);
8. Daya Tanggap (*Responsiveness*);
9. Efisiensi dan Efektivitas (*Efficiency and Effectiveness*);
10. Desentralisasi (*Decentralization*);
11. Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (*Private and Civil Society Partnership*);
12. Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (*Commitment to Reduce Inequality*);
13. Komitmen pada Perlindungan Lingkungan Hidup (*Commitment to Environmental Protection*);
14. Komitmen pada Pasar yang Fair (*Commitment to Fair Market*).

## **2.2. Penelitian Terdahulu**

Penelitian yang dilakukan oleh Syukiry Abdullah dan Abdul Halim (2003) menggunakan sampel 90 kabupaten/kota di Propinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DIY, Bali. Alasan pemilihan sampel di lima propinsi ini adalah relatif memiliki karakteristik ekonomis dan geografis yang sama, ketersediaan data dan dipandang sudah mewakili populasi pemda dipulau Jawa dan Bali, yang secara teoritis dan empiris memiliki perbedaan dengan pemda diluar jawa-bali. Hasil analisis menunjukkan bahwa secara terpisah DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah, baik dengan maupun tanpa lag. Ketika tidak digunakan tanpa lag pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah lebih kuat daripada DAU, tetapi dengan digunakan lag pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah justru lebih kuat daripada PAD.

Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007) melakukan penelitian dengan sampel yang digunakan adalah pemerintah daerah se Jawa-Bali baik kabupaten dan kota dari tahun 2004-2005 dengan alasan ketersediaan data. Populasi dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah sampling atau sampel bertujuan. 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 oleh David Harianto dan Priyo Hari Adi (2007) dengan populasi dan sampel adalah daerah kabupaten dan kota se Jawa-Bali. Alasan pemilihan sampel ini adalah daerah kabupaten dan kota ini memiliki karakteristik ekonomi dan geografis yang sama dan

secara teoritis dan empiris berbeda di luar Jawa-Bali. Tahun data yang digunakan dalam penelitian adalah dari tahun 2001 sampai tahun 2004. Data penelitian diperoleh penelitian ini menggunakan alat analisis Diskripsi dan analisis jalur hasil penelitian. Hasil penelitian ini adalah Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan Belanja Modal. Penelitian ini mendukung penelitian yang dilakukan oleh Abdullah dan Halim (2003) yang menyatakan Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah. Penelitian ini mendukung penelitian yang dilakukan oleh Adi (2006) yang menyatakan bahwa Belanja Pembangunan memberikan dampak yang positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan pendapatan perkapita. Penelitian ini mendukung pernyataan BAPENAS (2003) yang menegaskan bahwa pertumbuhan PAD seharusnya sensitif terhadap kenaikan pertumbuhan ekonomi.

Penelitian Mutiara Maimunah (2006) menggunakan populasi daerah kabupaten/kota di Pulau Sumatera dengan data PAD, DAU, Belanja Daerah (belanja bidang kesehatan, pendidikan, dan pekerjaan umum) dan total Belanja. Data tersebut adalah data dari kabupaten/kota di Pulau Sumatera. Hasil penelitian adalah dapat dimanfaatkan oleh berbagai pihak yang tertarik dan berkecimpung dengan masalah anggaran dalam hal ini adalah APBD.

Penelitian oleh Priyo Hari Adi (2006), sampel yang digunakan adalah kabupaten dan kota se Jawa-Bali. Populasi dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah. Teknik sampel dalam penelitian ini menggunakan *purposive* atau sampel bertujuan hasil dari penelitian ini adalah menunjukkan adanya desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah

Penelitian Syukriy Abdullah (2004) menghasilkan bahwa DPRD membuat keputusan anggaran melalui penggunaan kenaikan anggaran PAD sebagai sumber pembiayaan untuk usulan kegiatan baru. Pengalokasian anggaran yang diusulkan legislatif dengan demikian tidak didasarkan pada prioritas anggaran.

### 2.2.1. TABEL PENELITIAN TERDAHULU

Peneliti	Hasil
Abdul Halim dan	Hasil analisis menunjukkan bahwa secara terpisah, DAU dan

Syukiry Abdullah (2003)	PAD berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah, baik dengan maupun tanpa log. Ketika tidak digunakan log, pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah lebih kuat daripada DAU terhadap Belanja Daerah justru lebih kuat daripada PAD.
Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007)	Hasil pengujian terhadap Hipotesis-hipotesis menunjukkan bahwa secara simultan variabel pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum berpengaruh secara signifikan terhadap variabel/belanja modal.
Priyo Hari Adi dan David Harianto (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan Belanja Modal. Penelitian ini mendukung penelitian yang dilakukan oleh Abdullah dan Halim (2003) yang menyatakan Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal.</li> <li>– Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah. Penelitian ini mendukung penelitian yang dilakukan oleh Adi (2006) yang menyatakan bahwa Belanja Pembangunan memberikan dampak yang positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah.</li> <li>– Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan pendapatan perkapita. Penelitian ini mendukung pernyataan BAPENAS (2003) yang menegaskan bahwa pertumbuhan PAD seharusnya sensitif terhadap kenaikan pertumbuhan ekonomi.</li> </ul>
Mutiara Maimunah (2006)	Hasil penelitian ini seperti telah dikemukakan pada kesimpulan yang dapat dimanfaatkan oleh berbagai pihak yang tertarik dan berkecimpung dengan masalah anggaran. Dalam hal ini adalah APBD.
Priyo Hari Adi	Penelitian ini menggunakan sampel Kabupaten dan Kota Se-

(2006)	Jawa-Bali mengingat adanya kesamaan karakteristik. Oleh karena itu, bisa jadi daya generalisasi penelitian ini rendah. Meskipun demikian studi ini dapat diperluas dengan menggunakan sampel daerah di luar Pulau Jawa. Perbedaan karakteristik yang melekat ini dapat dijadikan referensi untuk melakukan
	komparasi terkait dengan pertumbuhan ekonomi, alokasi belanja, maupun kinerja PAD. Hasil penelitian menunjukkan desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah.
Syukriy Abdullah (2004)	Hasil penelitian ini DPRD membuat keputusan anggaran melalui penggunaan kenaikan anggaran PAD sebagai sumber pembiayaan untuk usulan kegiatan baru. Pengalokasian anggaran yang diusulkan legislatif dengan demikian tidak didasarkan pada prioritas anggaran.

### 2.3. Kerangka Pemikiran Teoritis

Sejak diterapkannya desentralisasi sentral, pemerintah pusat mengharapkan daerah dapat mengelola sumber daya yang dimiliki sehingga tidak hanya mengandalkan DAU. Dibeberapa daerah peran DAU sangat signifikan karena kebijakan belanja daerah lebih didominasi oleh jumlah DAU dari pada PAD (Sidiketal, 2002). Setiap transfer DAU yang diterima daerah akan ditunjukkan untuk belanja Pemda, maka tidak jarang Pemda menetapkan rencana daerah secara pesimis dan rencan cenderung optimis supaya transfer DAU yang diterima daerah lebih besar.

Dalam tahun bersamaan, PAD lebih dominan dari pada DAU tetapi untuk satu tahun kedepan, DAU lebih dominan. Hal ini memerlukan pengkajian lebih mendalam, baik secara empiris maupun praktik. Misalnya dengan melihat kebijakan Pemda terhadap upaya meningkatkan PAD segera setelah otonomi daerah diberlakukan. Peningkatan Pemda dalam investasi modal/belanja modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercemin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002).

Peningkatan PAD sebenarnya merupakan akses dari pertumbuhan ekonomi (Saragih, 2003). Daerah yang pertumbuhan ekonominya positif mempunyai kemungkinan mendapatkan kenaikan PAD. Dari perspektif ini seharusnya pemda lebih berkonsentrasi pada pemberdayaan kekuatan ekonomi lokal untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi dari pada sekedar mengeluarkan produk perundangan terkait dengan pajak ataupun retribusi daerah.

Peningkatan PAD harus berdampak pada perekonomian daerah (Saragih, 2003). Oleh karena itu, daerah tidak akan berhasil bila daerah tidak mengalami pertumbuhan ekonomi yang berarti meskipun terjadi peningkatan penerimaan PAD. Bila yang terjadi sebaliknya maka bisa diindikasikan adanya eksploitasi PAD terhadap masyarakat secara berlebihan tanpa memperhatikan peningkatan produktivitas masyarakat itu sendiri (Sidik, 2002).

Dalam era desentralisasi fiskal kompetisi antar pemerintah dalam memfasilitasi berbagai sektor guna memacu pertumbuhan ekonomi lokal. Sebagai contoh adalah dibukanya peluang berinvestasi dengan berbagai kemudahan. Tingginya aktivitas investasi ini akan mendorong pertumbuhan ekonomi, dan pada gilirannya memberikan pemasukan yang signifikan bagi pemerintah daerah setempat (Lin dan Liu, 2000; Saragih, 2003; Bappenas, 2003).

Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Upaya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah tidak akan memberikan arti apabila tidak diikuti dengan pertumbuhan ekonomi daerah. Dana alokasi umum sangat berpengaruh terhadap belanja modal. Sayangnya kontribusi dari DAU terhadap belanja modal masih kurang efektif akibatnya pembangunan yang terjadi di daerah kurang merata (masih banyak desa terbelakang di daerah Jawa dan Bali).

### **2.3.1. Hipotesis Penelitian**

Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan *output* per kapita (Boediono, 1985). Secara tradisional, pertumbuhan ekonomi ditujukan untuk peningkatan yang berkelanjutan Produk Domestik Regional Daerah/PDRB (Saragih, 2003; Kuncoro, 2004). Hasil penelitian yang dilakukan Lin & Liu (2000) menunjukkan desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Oates (1995), Lin dan Liu (2000) yang membuktikan adanya hubungan yang positif dan signifikan antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi. Hal ini mendukung sintesa yang menyatakan bahwa, pemberian otonomi yang lebih besar akan memberikan dampak yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi, hal inilah yang

mendorong daerah untuk mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik (Lin dan Liu, 2000; Mardiasmo, 2002; Wong, 2004).

Landasan teoritis dan temuan-temuan empiris di atas menghasilkan hipotesis sebagai berikut:

**H1** : Pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

Kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah, pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat (UU 32/2004). Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Studi Abdullah (2004) menemukan adanya perbedaan preferensi antara eksekutif dan legislatif dalam pengalokasian *spread* PAD ke dalam belanja sektoral. Alokasi untuk infrastruktur dan DPRD mengalami kenaikan, tapi alokasi untuk pendidikan dan kesehatan justru mengalami penurunan. Abdullah (2004) menduga power legislatif yang sangat besar menyebabkan diskresi atas penggunaan *spread* PAD tidak sesuai dengan preferensi publik. Temuan ini mengkonfirmasi pendapat Colombatto (2001).

Berdasarkan landasan teoritis dan temuan-temuan di atas, hipotesis dapat dinyatakan sebagai berikut:

**H2** : Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal.

Untuk memberi dukungan terhadap pelaksanaan otonomi daerah telah diterbitkan UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Sumber pembiayaan pemerintah daerah di dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan pembantuan. Adapun sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan lain-lain penerimaan yang sah.

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya di dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan

kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan di dalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini apakah untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting.

Berdasarkan penelitian empiris yang dilakukan oleh Holtz-Eakin et.al (1985) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang *non-linier* dan *asymmetric*. Landasan teoritis dan temuan-temuan empiris di atas menghasilkan hipotesis sebagai berikut:

**H3** : Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal.

### 2.3.2. Kerangka Pikir Penelitian

**Gambar 2.3.2**

#### **Kerangka Pikir Penelitian**

