

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Pengelolaan pemerintah daerah baik ditingkat provinsi maupun tingkat kabupaten dan kota, memasuki era baru sejalan dengan dikeluarkannya UU No 22 tahun 1999 dan UU no. 25 tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Dalam perkembangannya, kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004. Kedua UU ini mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kebijakan ini merupakan tantangan dan peluang bagi pemerintah daerah (pemda) dikarenakan pemda memiliki kewenangan lebih besar untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif. 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 No. 32 tahun 2004).

Tujuan otonomi daerah menurut UU No. 32 tahun 2004 adalah untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa, dan peran aktif masyarakat serta peningkatan pendayagunaan potensi daerah secara optimal. Penyelenggaraan tugas-tugas desentralisasi semakin berkembang sejalan dengan tuntutan pelaksanaan tugas pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Agar daerah

dapat mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri dengan baik, maka perlu memiliki sumber pembiayaan yang cukup. Wujud otonomi daerah dengan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab menuntut pemerintah daerah agar dapat meningkatkan penerimaan dan mengoptimalkan pengeluaran.

Pelaksanaan kebijakan Pemerintah Indonesia tentang otonomi daerah, 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 hubungan yang serasi antara pusat dan antar daerah (Sidik et al,2002).

Dalam era desentralisasi fiskal, diharapkan terjadi peningkatan pelayanan di berbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya serius dari pemerintah dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung (investasi). Konsekuensinya, pemerintah perlu untuk memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini. Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda. Penelitian yang dilakukan Adi (2005) menunjukkan terjadi perbedaan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi antar daerah (kabupaten dan kota) dalam pelaksanaan desentralisasi 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.

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. Hal ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja pemerintah daerah untuk berbagai kepentingan publik

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, menunjukkan bahwa potensi fiskal pemerintah daerah antara satu dengan daerah yang lain bisa sangat beragam. Perbedaan ini pada gilirannya dapat menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang beragam pula. Pemberian otonomi yang lebih besar akan memberikan dampak yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi, hal ini mendorong daerah untuk

mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan publik.

Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar, pemerintah memberikan dana perimbangan dan salah satu komponen dana ini yang memberikan kontribusi terbesar adalah Dana Alokasi Umum (Adi, 2005). Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk Pendapatan Asli Daerah (Adi, 2006). Hal ini menunjukkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat masih tinggi. Namun demikian, dalam jangka panjang ketergantungan semacam ini harus menjadi semakin kecil. Berbagai investasi yang dilakukan pemerintah daerah diharapkan memberikan hasil positif yang tercermin dalam peningkatan PAD.

Dalam penciptaan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah berupa PAD, sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Terkait dengan hal ini, Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007) melakukan penelitian yang bertujuan untuk mengetahui apakah Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Alokasi Umum (DAU) mempunyai pengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, dengan sampel pemerintah Kabupaten/ Kota yang ada di Provinsi Jawa dan Bali. Penelitian terdahulu memiliki keterbatasan dimana penelitian tersebut hanya dilakukan pada periode yang singkat, yakni periode 2004-2005 sehingga dimungkinkan kurang untuk melakukan generalisasi penelitian. Oleh karena keterbatasan penelitian terdahulu tersebut, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian replikasi dengan mengambil sampel pada pemerintahan Kabupaten/ Kota di Provinsi DIY periode 2004-2008.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai: **“Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal pada Pemerintahan Kabupaten/ Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.”**

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan dalam latar belakang, maka rumusan masalah yang telah disusun dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah secara parsial pertumbuhan ekonomi mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?

2. Apakah secara parsial Pendapatan Asli Daerah (PAD) mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?
3. Apakah secara parsial Dana Alokasi Umum (DAU) mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?

I.3 Batasan Masalah

Agar penelitian lebih terfokus pada topik yang telah dipilih, maka diberi batasan masalah sbb:

1. Pengukuran pertumbuhan ekonomi digambarkan melalui Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan pada masing-masing kabupaten/ kota yang diteliti.
2. Laporan realisasi APBD yang diteliti adalah Laporan Realisasi APBD masing-masing kabupaten/ kota yang ada di provinsi DIY periode tahun 2004-2008.
3. Objek penelitian ini hanya dibatasi pada seluruh Kabupaten/ Kota yang ada di Provinsi DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta).

Objek penelitian ini dipilih karena peneliti tertarik dengan kondisi perekonomian di Provinsi DIY, dimana Provinsi DIY merupakan suatu daerah dengan keterbatasan sumber daya alam, namun mereka mampu mempertahankan kondisi ekonominya secara stabil; salah satunya dengan cara menggali potensi objek pariwisata yang ada sebagai penggerak perekonomian daerah. Hal ini dapat kita lihat dalam peta kepariwisataan

nasional, potensi DIY menduduki peringkat kedua setelah Bali. Industri pariwisata ini secara langsung maupun tidak langsung membawa dampak yang cukup baik bagi kondisi perekonomian di Provinsi DIY. Pengembangan industri pariwisata ini, merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan pendapatan masing-masing daerah melalui pemanfaatan potensi-potensi daerah setempat. Dengan melihat kondisi perekonomian di Provinsi DIY tersebut, peneliti ingin melihat bagaimana pertumbuhan ekonomi, PAD dan DAU mempengaruhi pengalokasian anggaran belanja modal pada masing-masing kabupaten/ kota di Provinsi DIY.

4. Periode penelitian tahun 2004-2008, karena peneliti ingin membandingkan perkembangan keadaan ekonomi pemerintahan kabupaten/kota di Provinsi DIY dari tahun ke tahun sejak diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004.

I.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menguji dan memberikan bukti empiris kembali mengenai pengaruh faktor-faktor fundamental, yaitu Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap pengalokasian Anggaran Belanja Modal, dengan objek penelitian yang berbeda dari penelitian sebelumnya, yakni pada pemerintahan Kabupaten/ Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

I.5 Manfaat Penelitian

Manfaat-manfaat yang dapat diambil dari hasil penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah Daerah, memberikan masukan dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang yang terkait hal pengalokasian anggaran belanja modal yang terdapat di dalam APBD.
2. Bagi penelitian selanjutnya, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi dalam melakukan penelitian pada bidang yang sejenis.

I.6 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Dalam pendahuluan akan dijelaskan latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas pengembangan hipotesis serta menjelaskan berbagai kajian teori dan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap pengalokasian Anggaran Belanja Modal pada Pemerintahan Kabupaten/ Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan lokasi penelitian, data, sumber data, dan teknik pengumpulan, model penelitian dan alat analisis dalam menjalankan penelitian mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap pengalokasian Anggaran Belanja Modal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi hasil penelitian dan pembahasan secara lebih rinci mengenai pokok-pokok masalah yang diteliti yakni mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap pengalokasian Anggaran Belanja Modal pada Pemerintahan Kabupaten/ Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB V PENUTUP

Pada bagian ini terdapat kesimpulan atas hasil penelitian yang dilakukan, saran-saran yang diperlukan dan keterbatasan dalam melakukan penelitian ini.