

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

##### 1. Anggaran Daerah Sektor Publik

Menurut Freeman seperti dikutip Nordiawan dalam Rahayu dkk (2007), anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya kedalam kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas. Pengertian tersebut mengungkap peran strategis anggaran dalam pengelolaan kekayaan sebuah organisasi publik. Peran penting anggaran dalam organisasi sektor publik ini berasal dari kegunaannya dalam menentukan estimasi pendapatan atau jumlah tagihan atas jasa yang diberikan (Nordiawan dalam Rahayu, dkk., 2007).

Mardiasmo dalam Rahayu dkk. (2007) menyatakan terdapat beberapa alasan pentingnya anggaran sektor publik yaitu: (a) Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, (b) Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choise*) dan *trade offs*. (c) Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran publik

merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

Anggaran daerah merupakan refleksi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam satu tahun fiskal tertentu yang dinyatakan dalam satuan mata uang. Perwujudan amanah rakyat ini dinyatakan dalam bentuk rencana kerja yang akan datang dilaksanakan pemerintah daerah dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki. Penyusunan anggaran daerah harus berorientasi pada kepentingan masyarakat.

## **2. Proses Penyusunan Anggaran di Indonesia**

Mengingat pentingnya anggaran sektor publik, maka APBD harus disusun berdasarkan prinsip-prinsip pokok anggaran sektor publik. Permendagri No. 26 Tahun 2006 (dalam Rahayu, dkk., 2007) tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007 menyatakan bahwa dalam penyusunan APBD harus memperhatikan prinsip-prinsip, sebagai berikut: (a) partisipasi masyarakat, (b) transparansi dan akuntabilitas anggaran, (c) disiplin anggaran, (d) keadilan anggaran, (e) efisiensi dan efektivitas anggaran, dan (f) taat asas.

Proses anggaran diawali dengan penetapan tujuan, target dan kebijakan. Kesamaan persepsi antar berbagai pihak tentang apa yang akan dicapai dan keterkaitan tujuan dengan berbagai program yang akan dilakukan, sangat krusial bagi kesuksesan anggaran. Di tahap ini, proses

sumber daya menjadi pintu pembuka bagi pelaksanaan anggaran. Proses panjang dari penentuan tujuan ke pelaksanaan anggaran seringkali melewati tahap yang melelahkan, sehingga perhatian terhadap tahap penilaian dan evaluasi sering diabaikan. Kondisi inilah yang nampaknya secara praktis sering terjadi (Bastian dalam Rahayu, dkk., 2007).

Penyusunan APBD diawali dengan membuat 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 pembahasan anggaran, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui *budgeting* (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.

### 3. Hubungan Keagenan dalam Penganggaran Sektor Publik

Teori keagenan menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok atau organisasi (Darwanto dan Yustikasari, 2007). 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 *principal*. Anggapan yang melekat pada teori keagenan adalah bahwa terdapat *conflict of interest* antara *principal* dan *agent*. Konflik tersebut terjadi karena pada dasarnya setiap individu akan berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya sendiri, sehingga ada alasan untuk percaya bahwa manajer tidak selalu bertindak demi kepentingan terbaik *principal*.

Adanya asimetri informasi di antara eksekutif-legislatif dan legislatif-pemilih menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportunistik dalam proses penyusunan anggaran, yang justru lebih besar daripada di dunia bisnis yang memiliki *automatic checks* berupa persaingan (Kasper & Streit dalam Abdullah dan Asmara, 2006).

Kondisi *powerful* yang dimiliki legislatif menyebabkan tekanan kepada eksekutif menjadi semakin besar. Posisi eksekutif yang “lebih rendah” dari legislatif membuat eksekutif sulit menolak “rekomendasi” legislatif dalam pengalokasian sumberdaya yang memberikan keuntungan kepada legislatif, sehingga menyebabkan *outcome* anggaran dalam bentuk pelayanan publik mengalami distorsi dan merugikan publik. Dengan demikian, di

dari sistem informasi yang dapat digunakan untuk mengurangi oportunisme agen (Eisenhardt dalam Abdullah dan Asmara, 2006), kenyataannya dalam proses pengalokasian sumberdaya selalu muncul konflik kepentingan diantara actors (Jackson dalam Abdullah dan Asmara, 2006). Untuk menjelaskan fenomena *self-interest* dalam penganggaran publik tersebut, teori keagenan dapat dipakai sebagai landasan teoretis (Christensen; Johnson; Smith & Bertozzi dalam Abdullah dan Asmara, 2006).

Alokasi sumberdaya dalam anggaran 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 (Mauro dalam Abdullah dan Asmara, 2006) dan memberikan keuntungan politis bagi politisi (Keefer & Khemani dalam Abdullah dan Asmara, 2006). Artinya, korupsi dan rent-seeking activities di pemerintahan berpengaruh terhadap jumlah dan komposisi pengeluaran pemerintah. Menurut Garamfalvi dalam Abdullah dan Asmara (2006), korupsi dapat terjadi pada semua level dalam penganggaran, sejak perencanaan sampai pada pembayaran dana-dana publik. Korupsi secara politis (*political corruption*) terjadi pada fase penyusunan anggaran di saat mana keputusan politik sangat dominan, dengan cara mengalihkan alokasi sumberdaya publik. Sementara korupsi yang terjadi dalam pelaksanaan anggaran disebut korupsi administratif

(*administrative corruption*) karena keputusan administrasi lebih dominan. Pada akhirnya korupsi politik akan menyebabkan korupsi administratif.

Menurut Moe dan Strom dalam Abdullah dan Asmara (2006), hubungan keagenan dalam penganggaran publik adalah antara (1) pemilih-legislatur, (2) legislatur-pemerintah, (3) menteri keuangan-pengguna anggaran, (4) perdana menteri-birokrat, dan (5) pejabat-pemberi pelayanan. Hal yang sama dikemukakan juga oleh Gilardi dalam Abdullah dan Asmara (2006) yang melihat hubungan keagenan sebagai hubungan pendelegasian (*chains of delegation*).

a. Hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif

Dalam hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah *agent* dan legislatif adalah *principal* (Halim & Abdullah; Fozzard; Moe dan Strom dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007). Seperti dikemukakan sebelumnya, diantara *principal* dan *agent* senantiasa terjadi masalah keagenan. Oleh karena itu, persoalan yang timbul diantara eksekutif dan legislatif juga merupakan persoalan keagenan.

Dalam konteks pembuatan kebijakan oleh legislatif, legislatur adalah *principal* yang mendelegasikan kewenangan kepada *agent* seperti pemerintah atau panitia di legislatif untuk membuat kebijakan

baru. Hubungan keagenan disini terjadi setelah pemerintah membuat

usulan kebijakan dan berakhir setelah usulan tersebut diterima atau ditolak.

Johnson dalam Abdullah dan Asmara (2006) menyebut hubungan eksekutif/birokrasi dengan legislatif/kongres dengan nama *self-interest model*. Legislators ingin dipilih kembali, birokrat ingin memaksimumkan anggarannya, dan konstituen ingin memaksimumkan utilitasnya. Agar terpilih kembali, legislators mencari program dan *projects* yang membuatnya populer di mata konstituen. Birokrat mengusulkan program-program baru karena ingin *agency*-nya berkembang dan konstituen percaya mereka menerima *benefits* dari pemerintah. Karena semua pihak dapat “bertemu” dalam *action* yang sama, maka konsensus di antara legislators dan birokrat merupakan keniscayaan, bukan pengecualian.

Sebagai prinsipal, legislatif dapat juga berperilaku moral hazard atau dalam merealisasikan *self-interestnya* (Elgie & Jones dalam Abdullah dan Asmara, 2006). Menurut Colombatto dalam Abdullah dan Asmara (2006), adanya *discretionary power* akan menimbulkan pelanggaran atas kontrak keagenan, dan karenanya dapat diprediksi bahwa semakin besar *discretionary power* yang dimiliki legislatif semakin besar pula kecenderungan mereka

b. Hubungan keagenan antara legislatif dan publik (*Voters*)

Dalam hubungan keagenan antara legislatif dan publik (*voters*), legislatif adalah *agent* dan publik adalah *principal* (Fozzard; Lane; Moe dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007). Dalam hal pembuatan kebijakan, Von Hagen dalam Darwanto dan Yustikasari (2007) berpendapat bahwa hubungan *principal-agent* 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, mereka diharapkan mewakili kepentingan atau preferensi *principal* atau pemilihnya. Pada kenyataannya legislatif sebagai *agent* bagi publik tidak selalu memiliki kepentingan yang sama dengan publik.

Lupia & McCubbins dalam Darwanto dan Yustikasari (2007) mengingatkan bahwa pendelegasian memiliki konsekuensi tidak terkontrolnya keputusan agen oleh *principal* dalam hubungan legislatif publik. Mereka menyebutkan abdikasi (*abdication*), yakni adanya kondisi dimana agen tidak dipagari dengan aturan bagaimana tindakan mereka berpengaruh terhadap kepentingan *principal*. Dalam

hal ini pemilih (*voters*) diizinkan sebagai *principal* untuk tidak dipagari

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.

Syahrudin dan Taifur dalam Winarna dan Murni (2007) menyatakan bahwa kemampuan DPRD menjalankan fungsi tidak saja ditentukan oleh kualitas anggota DPRD yang ada, tetapi dipengaruhi pula oleh perilaku (moral) anggota DPRD. La Palombara dalam Winarna dan Murni (2007) menyatakan ada beberapa faktor yang mempengaruhi sikap, perilaku dan peran legislatif, yaitu institusi politik, partai politik, karakteristik personal (latar belakang, sosialisasi, nilai dan ideologi), pengalaman politik dan sifat pemilih.

Menurut Von Hagen dalam Abdullah dan Asmara (2006), sesungguhnya *voters* berkeinginan menghilangkan peluang oportuniste legislatif melalui suatu aturan yang menentukan apa harus mereka lakukan pada kondisi tertentu. Namun, membuat aturan untuk sesuatu yang tidak jelas dan tingginya kompleksitas situasi

yang dihadapi menyebabkan kontrak yang sempurna sulit dibuat. Karenanya hubungan keagenan *voters-politisi* dapat dipandang sebagai *incomplete contract* (Seabright dalam Abdullah dan Asmara, 2006).

c. Hubungan keagenan dalam penyusunan anggaran di Indonesia

Di Indonesia, penyusunan usulan anggaran atau rancangan APBD oleh eksekutif didasarkan pada arah dan kebijakan umum (AKU) dan strategi dan prioritas (SP) yang diturunkan dari rencana strategis daerah (Renstrada). AKU dan SP dinyatakan dalam sebuah nota kesepakatan antara eksekutif dan legislatif. Pada tahap formulasi relatif tidak terjadi konflik antara eksekutif dan legislatif, sementara pada tahap berikutnya, yakni ketika rancangan anggaran diusulkan menjadi anggaran yang ditetapkan biasanya harus melalui perdebatan dan negosiasi di antara kedua belah pihak.

Dalam penganggaran di beberapa daerah di Indonesia terjadi konflik antara legislatif dengan pemerintah. Sebagai contoh dalam hal (1) penyusunan APBD, terutama pada pos anggaran belanja untuk DPRD, (2) kedudukan keuangan DPRD terhadap PAD, (3) kedudukan protokoler anggota DPRD beserta fasilitas-fasilitasnya, dan (4) pembahasan laporan pertanggungjawaban tahunan kepala daerah (Yudoyono dalam Abdullah dan Asmara, 2006). Abdullah (2004) menemukan bahwa DPRD mempunyai preferensi berbeda dengan eksekutif atas jumlah anggaran untuk pendidikan dan kesehatan.

dan pekerjaan umum. Anggaran belanja bidang pekerjaan umum diusulkan lebih tinggi, sementara belanja pendidikan dan kesehatan lebih rendah.

#### **4. Belanja Modal**

Menurut Pemandagri No 13 Tahun 2006, belanja modal merupakan belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah serta akan menimbulkan konsekuensi menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan asset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya. Secara teoritis ada tiga cara untuk memperoleh asset tetap tersebut, yakni dengan membangun sendiri, menukar asset dengan asset tetap lain dan membeli. Namun untuk kasus di pemerintahan, biasanya cara yang dilakukan adalah dengan cara membeli. Proses pembelian yang dilakukan umumnya melalui sebuah proses lelang atau tender yang cukup rumit.

Alokasi belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan fasilitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif lebih

Saragih dalam Darwanto dan Yustikasari (2007) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, missal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Stine dalam Darwanto dan Yustikasari (2007) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya 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 (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 disparitas pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi antar daerah (kabupaten dan kota) dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Nanga (2005) mengindikasikan terjadinya ketimpangan fiskal antar daerah dan bisa jadi hal ini mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi di daerah-daerah yang

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 PAD. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001). Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah pemerintah daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah.

Wong dalam Adi (2006) menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Dengan terpenuhinya fasilitas publik maka masyarakat merasa nyaman dan dapat menjalankan usahanya dengan efisien dan efektif sehingga pada akhirnya akan meningkatkan partisipasi publik dalam pembangunan. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002).

Pembangunan sarana dan prasarana oleh pemerintah daerah berpengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi (Kuncoro, 2004). Peningkatan pelayanan sektor publik secara berkelanjutan akan meningkatkan sarana dan prasarana publik, investasi pemerintah juga

meliputi perbaikan fasilitas pendidikan, kesehatan, dan sarana penunjang lainnya. Syarat fundamental untuk pembangunan ekonomi adalah tingkat pengadaaan modal pembangunan yang seimbang dengan penambahan penduduk. Pembentukan modal tersebut harus didefinisikan secara luas sehingga mencakup semua pengeluaran yang sifatnya menaikan produktivitas (Ismerdekaningsih & Rahayu dalam Harianto dan Adi, 2007). Dengan ditambahkan infrastruktur dan perbaikan infrastruktur yang ada oleh pemerintah daerah, diharapkan akan memacu pertumbuhan perekonomian di daerah. Pertumbuhan ekonomi daerah akan merangsang meningkatnya pendapatan penduduk di daerah yang bersangkutan, seiring dengan meningkatnya pendapatan penduduk akan berdampak pada meningkatnya pendapatan per Kapita.

Jika PEMDA menetapkan anggaran belanja pembangunan lebih besar dari pengeluaran rutin, maka kebijakan ekspansi anggaran daerah ini akan mendongkrak pertumbuhan ekonomi daerah (Saragih dalam Harianto dan Adi, 2007). Dalam penelitiannya Lin dan Liu dalam Harianto dan Adi (2007) menyatakan bahwa pemerintah perlu untuk meningkatkan investasi modal guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Adi (2006) membuktikan bahwa belanja modal mempunyai pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Alokasi belanja modal untuk pengembangan infrastruktur penunjang perekonomian, akan mendorong

tingkat produktivitas penduduk. Berdasarkan penelitian ini

meningkatkan pendapatan masyarakat secara umum yang tercermin dalam pendapatan per kapita.

## 5. Pertumbuhan Ekonomi

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 peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah. Brata dalam Adi (2006) menyatakan bahwa terdapat dua komponen penerimaan daerah yang berpengaruh positif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi regional. Kedua komponen tersebut adalah PAD dan Bagian Sumbangan & Bantuan. Namun demikian, penelitian Brata dalam Harianto dan Adi (2007) belum mencakup periode setelah otonomi daerah sehingga hubungan PAD dan Pertumbuhan ekonomi dapat saja mengarah ke hubungan negatif jika daerah terlalu ofensif dalam upaya peningkatan penerimaan daerahnya. Pertumbuhan ekonomi sering diukur dengan menggunakan pertumbuhan produk domestik bruto (PDB/PDRB), namun demikian indikator ini dianggap tidak selalu tepat dikarenakan tidak mencerminkan makna pertumbuhan yang sebenarnya. Indikator lain, yaitu pendapatan per kapita dapat digunakan untuk mengukur pertumbuhan ekonomi ini (Kuncoro; Gaspersz dan Feonay dalam Harianto dan Adi, 2007). Indikator ini lebih komprehensif dalam mengukur pertumbuhan ekonomi dikarenakan lebih komprehensif

kemampuan negara/daerah untuk meningkatkan PDB/PDRB agar dapat melebihi tingkat pertumbuhan penduduk. Indikator ini secara simultan menunjukkan apakah pertumbuhan ekonomi yang terjadi mampu meningkatkan kesejahteraan seiring dengan semakin cepatnya laju pertumbuhan penduduk.

Secara umum pertumbuhan ekonomi dapat diartikan perkembangan dalam kegiatan perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi dalam masyarakat bertambah dan kemakmuran masyarakat meningkat (Ardi, 2008). Menurut Boediono dalam Darwanto dan Yustikasari (2007), pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan *output* per kapita. Secara tradisional, pertumbuhan ekonomi ditujukan untuk peningkatan berkelanjutan Produk Domestik Regional Daerah/PDRB (Saragih; Kuncoro dalam Darwanto dan Yustikasari (2007).

Hasil penelitian Lin & Liu dalam Darwanto dan Yustikasari (2007) menunjukkan desentralisasi fiskal memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Bahl dan Linn dalam Wibowo (2008) berpendapat bahwa pendelegasian sebagian urusan keuangan publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan konsekuensi dari pencapaian taraf hidup masyarakat yang lebih baik. Pernyataan ini didukung oleh dua argumen sebagai berikut. *Pertama*, *median vote theory* yang memaparkan tentang respon dunia usaha atas selera dan preferensi masyarakat daerah. Pelayanan publik disesuaikan dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kedua, faktor

*mobility theory* yang menggambarkan tingkat mobilitas penduduk antar daerah yang dipicu oleh tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih tinggi. Perbaikan kualitas hidup orang akan mendorong mereka untuk memilih daerah yang menyediakan pelayanan publik yang lebih baik (Bahl dan Linn dalam Wibowo, 2008). Dengan demikian, pembangunan ekonomi suatu daerah akan berimbas pada penciptaan sektor publik di daerah (Oates dalam Wibowo, 2008).

## 6. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Komponen utama PAD adalah penerimaan yang berasal dari komponen pajak daerah dan retribusi daerah (Riduansyah, 2003). PAD merupakan salah satu sumber pembelanjaan daerah, jika PAD meningkat maka dana yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan lebih tinggi dan tingkat kemandirian daerah akan meningkat pula, sehingga pemerintah daerah akan berinisiatif untuk lebih menggali potensi-potensi daerah dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan PAD secara berkelanjutan akan menyebabkan peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah (Tambunan dalam Harianto dan Adi, 2007).

*Tax spend hyphotesis* menyatakan bahwa pendapatan (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah (Aziz *et al.*; Doi; Von Fustberg *et al.* dalam Maimunah, 2006). Dalam hal ini

dalam penerimaan daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran.

Peningkatan PAD sebenarnya merupakan eksekusi dari pertumbuhan ekonomi (Saragih dalam Adi, 2006). 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 daripada sekedar mengeluarkan produk perundangan terkait dengan pajak ataupun retribusi.

Sektor-sektor industri, khususnya jasa, perlu dioptimalisasi. Pajak dan retribusi (sebagai komponen terbesar PAD) sangat terkait dengan kegiatan sektor industri. Pajak dan retribusi sebenarnya merupakan eksekusi/nilai tambah dari lebih optimalnya sektor industri ini (Kadjetmiko dan Mahi dalam Sidik, 2002). Dengan kata lain pertumbuhan domestik dari sektor ini dapat digunakan untuk mengestimasi besarnya PAD (pajak dan retribusi) yang akan diterima.

Salah satu tujuan utama dari desentralisasi fiskal adalah terciptanya kemandirian daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu mengali sumber-sumber keuangan lokal, khususnya melalui Pendapatan Asli Daerah (Sidik, 2002). Daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan PAD yang positif mempunyai kemungkinan untuk memiliki tingkat pendapatan per Kapita yang lebih baik. PAD berpengaruh positif dengan pertumbuhan ekonomi di daerah (Brata dalam Harianto dan Adi, 2007).

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 produktifitas masyarakat itu sendiri. Sidik (2002) menegaskan bahwa keberhasilan peningkatan PAD hendaknya tidak hanya diukur dari jumlah yang diterima, tetapi juga diukur dengan perannya untuk mengatur perekonomian masyarakat agar dapat lebih berkembang, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

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

Dana Alokasi Umum (DAU) menurut UU No. 33 Tahun 2004 berasal dari APBN dan dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya 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 didalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan pemerintah daerah.

menggunakan dana ini apakah untuk member pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang lebih penting.

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. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD (Adi, 2006). Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat ini. 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.

DAU berperan dalam pemerataan horizontal (*horizontal equalization*) yaitu dengan menutup celah fiskal (*fiscal gap*) yang berada diantara kebutuhan fiskal dan potensi ekonomi yang dimiliki daerah. Sehingga kebutuhan DAU suatu daerah merupakan selisih antara kebutuhan daerah dengan potensi penerimaan daerah (Kusumadewi dan Rahman, 2007).

Kebutuhan daerah dihitung dengan memperhatikan beberapa faktor yaitu jumlah penduduk, luas wilayah, indeks harga bangunan, dan

diketahui dengan memperhatikan variabel-variabel potensi yaitu PDRB sektor sumber daya alam (primer), PDRB sektor industri dan jasa lainnya (non-primer), dan besarnya angkatan kerja.

Dalam penelitiannya Holtz-Eakin *et al.* dalam Harianto dan Adi (2007) menyatakan terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer pemerintah pusat dengan belanja modal. Studi yang dilakukan Legrenzi & Milas dalam Abdullah dan Halim (2003) menemukan bukti empiris bahwasanya dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal. Hasil penelitian ini diperkuat oleh temuan Susilo dan Adi dalam Harianto dan Adi (2007) yang menyimpulkan bahwa kemandirian daerah tidak menjadi lebih baik, bahkan yang terjadi adalah sebaliknya yaitu ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer pemerintah pusat menjadi semakin tinggi.

## **B. Perumusan Hipotesis**

### **1. Pertumbuhan Ekonomi dan Anggaran Belanja Modal**

Pemberian otonomi yang lebih besar akan memberikan dampak yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi, hal inilah yang mendorong daerah untuk melokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik (Lin dan Liu; Mardiasmo; Wong dalam Daruwanto dan Yudianto, 2007)

Pada pasal 26 PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bagian keempat tentang Belanja Daerah ayat 1 berbunyi “Belanja Daerah digunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan propinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan”. Selanjutnya di ayat 2 disebutkan bahwa “Belanja penyelenggaraan urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan untuk melindungi masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial”, tetapi dalam praktiknya dalam penyusunan anggaran, usulan yang diajukan oleh eksekutif memiliki muatan mengutamakan kepentingan eksekutif (Smith dan Bertozzi dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007). Eksekutif mengajukan anggaran yang dapat memperbesar *agency*-nya, baik dari segi finansial maupun non finansial. Sementara Keefer dan Khemani; Mauro; Von Hagen dalam Darwanto dan Yustikasari (2007) secara implisit menyatakan bahwa anggaran juga digunakan oleh legislative untuk memenuhi *self-interestnya*.

Hasil penelitian Oates dalam Wibowo (2008) menyimpulkan bahwa pembangunan ekonomi suatu daerah akan berimbas pada penciptaan sektor publik di daerah. Namun, penelitian yang dilakukan

Darwanto dan Yustikasari (2007) menyimpulkan bahwa anggaran daerah

ekonomi (PDRB) tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Berdasarkan logika hipotesis dan hasil penelitian sebelumnya dapat dirumuskan hipotesis:

H<sub>1</sub> : Pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

## **2. Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan 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 berdasarkan 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.

Besarnya kewenangan legislatif dalam proses penyusunan anggaran (UU 32/2004) membuka ruang bagi legislatif untuk “memaksakan” kepentingan pribadinya. Posisi legislatif sebagai pengawas bagi pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah, dapat digunakan untuk memprioritaskan preferensinya dalam penganggaran. Untuk merealisasikan kepentingan pribadinya, politisi memiliki preferensi atas

politik jangka panjang. Oleh karena itu, legislatif akan merekomendasikan eksekutif untuk menaikkan alokasi pada sektor-sektor yang mendukung kepentingannya. Legislatif cenderung mengusulkan pengurangan atas alokasi untuk pendidikan, kesehatan dan belanja publik lainnya yang tidak bersifat *job programs* dan *targetable*.

Penelitian yang dilakukan Abdullah dan Halim dalam Abdullah dan Halim (2006) menemukan bahwa pendapatan daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Darwanto dan Yustikasari (2007) menyimpulkan bahwa PAD memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Berdasarkan logika hipotesis dan hasil penelitian sebelumnya dapat dirumuskan hipotesis:

H<sub>2</sub> : Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

### **3. Dana Alokasi Umum (DAU) dan Anggaran Belanja Modal**

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. 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.

APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini apakah untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting.

Penelitian yang dilakukan oleh Holtz-Eakin *et al.* dalam Mutmainah (2006) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Studi Legrensi dan Milas dalam Mutmainah (2006) menemukan bukti empiris dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja daerah. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan Pemda dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang *non-linier* dan *asymmetric*.

Penelitian yang dilakukan Harianto dan Adi (2007) menyimpulkan bahwa dana alokasi umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Darwanto dan Yustikasari (2007) menyimpulkan bahwa dana alokasi umum (DAU) memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Berdasarkan logika hipotesis dan hasil penelitian sebelumnya dapat dirumuskan hipotesis:

H<sub>3</sub> : Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap pengalokasian

anggaran belanja modal

### C. Model Penelitian

Model yang digunakan dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

