

## PERSPEKTIF SUMBER PENDANAAN SEBAGAI STRATEGI POLITISASI PEMERINTAH DALAM PENINGKATAN STRUKTUR BELANJA MODAL DAERAH

Dasmi Husin

Politeknik Negeri Lhokseumawe Aceh

E-mail: [dasmihusin@yahoo.com](mailto:dasmihusin@yahoo.com)

### ABSTRACT

*This study aims to look at the role of government (political strategy of the budget) in allocating capital expenditure structure by testing the General Allocation Fund (DAU) and revenue (PAD) which dioreintasikan on building / structure Capex (BM) area. This study uses a combination of research methods (mixed method) that combines quantitative and qualitative research methods. The data were processed using SPSS. The results showed that the variables simultaneously DAU and PAD do not affect capital expenditure, but only partially PAD variables that affect predictions of local government capital expenditures. The proportion and fund management is highly dependent on government policy. The funding source is not necessarily a lot larger nominal allocated to optimize capital expenditure. The function of government as an agent can not be separated from the function of the politicization of the parliament. Both as a public agency because of head and MPs both selected and trusted by the people. Political function of legislative - executive and administrative functions at the same executive role in determining the allocation of resources and the use of capital expenditure penanaan area.*

*Keywords: Proportion of capital expenditure structure*

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk melihat peran pemerintah (strategi politik anggaran) dalam mengalokasi struktur belanja modal melalui pengujian Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dioreintasikan pada pembangunan / struktur Belanja Modal (BM) daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kombinasi (*mixed method*) yang menggabungkan metode penelitian kuantitatif dan kualitatif. Data diolah menggunakan SPSS. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara simultan variabel DAU dan PAD tidak mempengaruhi belanja modal, namun secara parsial hanya variabel PAD yang mempengaruhi prediksi belanja modal pemerintah daerah. Proporsi dan pengelolaan dana sangat tergantung pada kebijakan pemerintah. Sumber pendanaan yang banyak belum tentu nominalnya lebih besar dialokasikan untuk mengoptimalisasi belanja modal. Fungsi pemerintah sebagai agen juga tidak terlepas dari fungsi politisasi parlemen. Keduanya sebagai agen publik sebab kepala daerah dan anggota parlemen keduanya dipilih dan dipercayai oleh rakyat. Fungsi politik legislatif - eksekutif dan fungsi administratif eksekutif sama sama berperan dalam penentuan alokasi sumber penanaan dan penggunaan belanja modal daerah.

Kata Kunci : Proporsi struktur belanja modal

### PENDAHULUAN

Pada dasarnya lahirnya otonomi daerah dapat mendekatkan pemerintah dengan rakyat melalui pemberi pelayanan maksimal. Dalam perjalanan selama sepuluh tahun terakhir ternyata eksistensi otonomi daerah justru melahirkan banyak para spekulan yang mementingkan diri sendiri dan kelompoknya daripada kepentingan publik/rakyat (Abdullah;2004). Pelaksanaan otonomi daerah dititik

beratkan pada pembangunan daerah kabupaten dan kota. Pemberian kesempatan yang lebih luas kepada daerah dinilai langkah positif. Sayangnya, dalam tataran implementasinya, desentralisasi sepertinya belum menampakkan hasil yang optimal. Bahkan muncul kekhawatiran bahwa keberadaan otonomi daerah membuat daerah tidak terlalu peduli dengan tujuan pembangunan ekonomi dan upaya memperbaiki kesejahteraan masyarakat. Elite daerah dianggap hanya bersaing merebut kekuasaan dan tidak peduli dengan tujuan pembangunan apalagi kesejahteraan masyarakat (Brodjonegoro;2009 : 1). Hasil survei yang dilakukan Lembaga Survei Indonesia pada tahun 2007 mengindikasikan adanya kegagalan otonomi daerah (Jurnal Parlemen; 2007).

Fenomena keganjilan tersebut diyakini terjadi pada setiap daerah. Tidak terkecuali di Provinsi Aceh. Dari beberapa hal Aceh memang berbeda dengan provinsi lain. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menyebutkan bahwa Aceh adalah provinsi yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan demi kepentingan masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Keistimewaan dan kewenangan khusus tersebut memberi penguatan secara spesifik untuk daerah, namun pola perilaku sentralistik masih terjadi di Aceh meskipun regulasi atas kewenangan dan kekuasaan dari pusat telah diberikan kepada daerah (desentralisasi). Kewenangan dan kekuasaan pemimpin di daerah memungkinkan terjadinya pengambilan keputusan secara terpusat di daerah. Pemerintah daerah dapat memenuhi berbagai kepentingannya setelah diberikan otoritas kekuasaan yang lebih luas.

Tidak dapat dipungkiri bahwa strategi politik sangat berperan dalam mengalokasikan anggaran daerah. Dengan adanya regulasi terpusat justru perilaku (*behavior*) pemerintah harus ikut mempertimbangkan politik dan kebutuhan lingkungannya. Dengan adanya perilaku sentralistik tersebut semestinya pembiayaan dan keuangan provinsi ini telah mandiri. Secara kasat mata provinsi Aceh memiliki pendanaan yang besar. Selain dana perimbangan, Aceh juga mendapat dana otonomi khusus sehingga jumlah pendanaan di Aceh jauh lebih besar bila dibandingkan dengan provinsi lain. Setiap kabupaten mendapat kecipratan dana. Jika ditambah dengan dana lain seperti halnya Dana Alokasi Umum (DAU) dan dana dari daerah (PAD), maka ketiga dana tersebut menjadi motor penggerak utama roda pembangunan daerah seluruh kabupaten di Aceh.

Pemerintah menentukan alokasi sumber daya yang dimiliki untuk belanja-belanja daerah dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum dalam anggaran daerah. Dana Alokasi Umum memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah. Sumber penerimaan lain yang diterima daerah adalah berasal dari pembiayaan berupa pinjaman daerah. Pemda juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dengan cara memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah (Harianto dan Adi; 2007).

Setiap pengeluaran belanja modal harus dikomperatifkan dengan *input*, *output*, dan *outcome*. Pengadaan aset-aset tetap semestinya dapat meningkatkan daya tarik investor untuk menanamkan investasinya di daerah. Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemda dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Disisi lain publik pun ingin melihat keseriusan pemerintah dalam menyediakan berbagai infrastruktur. Kontribusi masyarakat dalam membayar pajak/retribusi daerah serta penggunaan dana DAU oleh aparaturnya dapat dirasakan manfaatnya secara nyata oleh masyarakat. Apakah alokasi anggaran DAU dan PAD lebih fokus dipergunakan untuk perbaikan rumah sekolah, rumah sakit, jalan, jembatan, dan irigrasi sebagai manifestasi struktur

belanja modal. Membelanjakan belanja modal pada pos strategis adalah hal yang sangat penting karena dapat meningkatkan produktifitas perekonomian. Semakin banyak belanja modal semakin tinggi pula produktifitas dan pertumbuhan ekonomi daerah.

Efektifnya pelaksanaan otonomi daerah tercermin dalam kinerja keuangan. Pemerintah dituntut mampu membiayai struktur belanja modal melalui penggalan kekayaan daerah dan pemanfaatan. Hasil riset menunjukkan Dana Alokasi Umum. Alokasi DAU dan PAD adalah hal yang penting dalam pembangunan daerah. Variabel DAU dan PAD sudah sepantasnya mempengaruhi secara positif struktur belanja modal. Penelitian Prakosa (2004) dan Darwanto dan Yustikasari (2007) menyatakan terdapat hubungan positif antara PAD dengan belanja Modal, tetapi hasil penelitian Pradita (2013) menyatakan hanya variabel DAU yang mempengaruhi Belanja Modal, sedangkan variabel PAD tidak mempengaruhi. Hasil penelitian tersebut menandakan tidak adanya kepastian terhadap variabel-variabel yang diuji. Untuk menguji dalam ruang lingkup berbeda, penelitian ini telah ditambahkan variabel penguji lain yakni dana otonomi khusus (DOK). Provinsi Aceh yang spesifik (Undang Undang No 11 tahun 2006) memiliki nuansa berbeda atas kebijakan dan pengelolaan anggarannya. Hal ini tentu menjadi lebih menarik dicermati bersama lahirnya kebijakan pendanaan otonomi khusus.

## TINJAUAN TEORITIS

### Penetapan Target Pendapatan Asli Daerah

PAD merupakan sumber penerimaan daerah yang harus terus menerus dipacu pertumbuhannya. Pendapatan asli daerah bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi Daerah sebagai perwujudan desentralisasi. PAD dapat dijadikan sebagai indikator dalam menilai tingkat kemandirian suatu daerah dalam mengelola keuangan daerahnya, makin tinggi rasio PAD dibandingkan dengan total pendapatan makin tinggi tingkat kemandirian suatu daerah.

Pendapatan daerah merupakan hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Selanjutnya di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak. Undang-undang tersebut juga merincikan bahwa pendapatan asli daerah sendiri terdiri dari : 1) Pajak daerah, 2) Retribusi daerah, 3) Hasil pengolahan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan 4) lain-lain PAD yang sah.

PAD selalu dihubungkan dengan kewenangan daerah untuk memungut pajak (daerah) atau pungutan lainnya seperti retribusi, padahal pendapatan asli daerah juga dapat berasal dari sumber lain seperti, hasil pengelolaan perusahaan daerah walaupun hasilnya yang relatif kecil. Penambahan sumber pendapatan suatu daerah sebenarnya banyak hal yang dapat dilakukan. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah menyebutkan banyak jenis potensi daerah yang dapat dijadikan sumber penghasilan daerah. Selama ini banyak daerah terlihat terlalu tergantung pada hasil pembagian jatah dari pusat. Beberapa potensi didaerah sendiri sering terabaikan karena kekurangseriusan pemerintah menggali potensi yang ada.

Di Aceh sendiri ketentuan PAD diatur dalam Qanun Nomor 1 Tahun 2008. Isi qanun tersebut menyebutkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang selanjutnya disebut Pendapatan Asli Aceh yang disingkat PAA adalah semua penerimaan Aceh

yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan milik Aceh, zakat dan lain-lain pendapatan asli Aceh yang sah. Pendapatan Aceh sebagaimana dimaksud pada Pasal 20 ayat (1) huruf a meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Aceh, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak Aceh dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh Aceh. Pendapatan Aceh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) huruf a dikelompokkan atas: a) Pendapatan Asli Aceh, b) Dana perimbangan, c) Dana otonomi khusus; dan d) lain-lain pendapatan yang sah.

Kelompok Pendapatan Asli Aceh dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas pajak Aceh, retribusi Aceh, hasil pengelolaan kekayaan Aceh yang dipisahkan dan hasil penyertaan modal Aceh, zakat, dan lain-lain Pendapatan Asli Aceh yang sah.

### Transfer Dana Alokasi Umum

Dana alokasi umum merupakan dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan. Kusnandar (2007) menyatakan DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU lebih diprioritaskan untuk daerah yang mempunyai kapasitas fiskal yang rendah.

Menurut Undang-undang nomor 33 tahun 2004 porsi DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. Sementara itu, proporsi pembagian DAU untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan sesuai dengan imbangannya antara provinsi dan kabupaten/kota. DAU bersifat "Block Grant" yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka otonomi daerah.

Kesit (2004) menjelaskan bahwa Dana Alokasi Umum sebenarnya adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan. Adapun cara menghitung dana alokasi umum menurut ketentuan adalah sebagai berikut:

- a. Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
- b. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari dana alokasi umum sebagaimana ditetapkan diatas.
- c. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk suatu daerah kabupaten/kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum untuk daerah kabupaten/kota yang ditetapkan APBN dengan porsi daerah kabupaten/ kota yang bersangkutan
- d. Porsi daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

DAU dihitung dengan menggunakan pendekatan celah fiskal (fiscal gap) yaitu selisih antara kebutuhan fiskal (fiscal needs) dikurangi dengan kapasitas fiskal (fiscal capacity) daerah dan Alokasi Dasar AD berupa jumlah gaji PNS. Formula DAU tersebut dapat dituliskan sebagai berikut:  $DAU = AU + CF$

dimana

DAU : Dana Alokasi Umum      CF : Celah Fiskal

AU : Alokasi Dasar

Alokasi Dasar (AD) dihitung berdasarkan realisasi gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah tahun sebelumnya (t-1) yang meliputi gaji pokok dan tunjangan-tunjangan yang melekat sesuai dengan peraturan penggajian PNS yang berlaku. Celah Fiskal (CF) merupakan selisih dari kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal ( $KbF - KpF$ ). Dengan demikian, daerah yang memiliki kapasitas fiskal tinggi dengan kebutuhan fiskalnya rendah maka perolehan Dana Alokasi Umum yang akan didapatkan jumlahnya akan kecil. Dan sebaliknya bagi daerah yang kapasitas fiskalnya rendah, sementara kebutuhan akan fiskalnya tinggi, sudah dipastikan Dana Alokasi Umum yang akan didapatkan jumlahnya akan besar.

Jika dalam perhitungan menghasilkan celah fiskal negatif maka jumlah DAU yang diterima oleh Pemda sebesar alokasi dasar setelah diperhitungkan dengan celah fiskalnya. Celah fiskal negatif atau kapasitas fiskal yang lebih besar dari kebutuhan fiskal menandakan bahwa pendapatan daerah yang berasal dari PAD, Dana Bagi Hasil Pajak, dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam dari Pemda tersebut sudah cukup tinggi sehingga daerah tersebut lebih sedikit atau tidak membutuhkan alokasi dari pusat untuk membiayai belanja daerah.

### **Struktur Belanja Modal Daerah**

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang member manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah dimana aset tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja dan bukan untuk dijual (PMK No. 91/PMK.06/2007). Sedangkan menurut Perdirjen Perbendaharaan Nomor PER-33/PB/2008 yang dimaksud dengan belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap atau aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

Belanja Modal dapat dikategorikan menjadi 5 (lima) kategori utama (Syaiful, 2006) yaitu Belanja Modal Tanah, Belanja Modal Peralatan dan Mesin, Belanja Modal Gedung dan Bangunan, Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan, dan Belanja Modal Fisik Lainnya. Jumlah nilai belanja yang di kapitalisasi menjadi aset tetap adalah semua belanja yang dikeluarkan sampai dengan aset tersebut siap digunakan atau biaya perolehan.

Belanja Aceh meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Aceh yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban Aceh dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh Aceh Belanja modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 huruf c digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pengadaan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan. Nilai aset tetap berwujud yang dianggarkan dalam belanja modal sebesar harga beli/bangun aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset sampai aset tersebut siap digunakan.

### **Pengaruh PAD dan DAU terhadap Struktur Belanja Modal**

Penelitian yang dilakukan oleh Harianto dan Adi (2007, Darwanto dan Yustikasari (2007), Solikin (2007) dan Putro (2011) memberikan bukti empiris bahwa PAD mempengaruhi Pemda dalam pengalokasian belanja modal tahun berikutnya. Peningkatan investasi modal (belanja modal) diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik yang pada gilirannya akan mampu meningkatkan tingkat

partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002).

Studi tentang pengaruh pendapatan daerah (*local own source revenue*) terhadap pengeluaran daerah sudah banyak dilakukan. Aziz et.al (1998). Penerimaan daerah (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja Pemerintah Daerah dikenal dengan nama *tax spend hypothesis*. Dalam hal ini pengeluaran Pemerintah Daerah akan disesuaikan dengan penerimaan Pemerintah Daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran. PAD merupakan salah 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 (Tambunan, 2006).

Tidak hanya PAD, alokasi DAU juga mempengaruhi struktur belanja daerah. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD (Adi, 2006, Harianto dan Adi, 2007). Hal ini berarti bahwa daerah masih tergantung pada transfer yang diberikan Pemerintah pusat dalam pengelolaan keuangan.

Penelitian yang dilakukan oleh Harianto dan Adi (2007), Darwanto dan Yustikasari (2007), dan Solikin (2007) dan Putro (2011) menunjukkan bahwa DAU sangat berpengaruh terhadap Belanja Modal. Variabel DAU berpengaruh terhadap Anggaran Belanja Modal hal ini disebabkan karena adanya transfer DAU dari Pemerintah pusat maka Pemerintah daerah bisa mengalokasikan pendapatannya untuk membiayai Belanja Modal (Putro, 2011). Namun Syukriy dan Halim, (2006) menyatakan bahwa orang akan lebih berhemat dalam membelanjakan pendapatan yang merupakan hasil effort-nya sendiri dibanding pendapatan yang diberikan pihak lain (seperti grant atau transfer).

Holtz-eaken et.al (1994), menyatakan bahwa terdapat keterkaitan erat antara transfer dari Pemerintah Pusat dengan belanja pemerintah daerah. Studi yang dilakukan Legrenzi dan Milas (2001) menemukan bukti empiris bahwa dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal. Adi dan Harianto (2007), memperoleh temuan empiris yang sama bahwa jumlah belanja modal dipengaruhi oleh dana alokasi umum yang diterima dari Pemerintah Pusat. Hal ini mengindikasikan bahwa perilaku belanja daerah terutama belanja modal dipengaruhi oleh DAU dan DAK.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan pada pemerintahan kabupaten Aceh Utara. Pemerintah kabupaten Aceh Utara dipandang spesifik karena menjadi barometer pembangunan di Aceh.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kombinasi (*mixed method*) yang menggabungkan metode penelitian kuantitatif dan kualitatif. Tahapan metode penelitian kombinasi model *sequential explanatory* dimulai dengan pengumpulan data dan analisis data secara kuantitatif. Kemudian dilakukan pengumpulan dan analisis data menggunakan metode kualitatif untuk memperkuat hasil penelitian kuantitatif.

Penelitian ini dilakukan dalam dua tahap. Tahap pertama data-data yang berhubungan dengan variabel DAU dan PAD diuji dengan metode kuantitatif. Penelitian ini mengkaji pertumbuhan/perkembangan DAU dan PAD yang diharapkan

berkontribusi positif pengaruhnya terhadap struktur belanja modal pemerintahan daerah. Pengelolaan dana secara sentralistik akibat penerapan kebijakan otonomi daerah semestinya memberi dampak yang terukur bagi peningkatan pembangunan dan perekonomian rakyat. Indikator yang diuji adalah variabel DAU dan PAD yang diregres dengan variabel belanja modal.

Sampel penelitian yang diambil adalah data target dan realisasi PAD dan DAU serta belanja modal pemerintah dalam rentang waktu /masa pengamatan selama 5 tahun dimulai dari tahun 2008 s.d 2012. Data penelitian terdiri data utama (primer) dan data pendukung (data skunder). Data penelitian utama berupa DAU dan target dan realisasi PAD diperoleh langsung dari Dinas Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (DPPKD) Kabupaten Aceh Utara. Sedangkan data pendukung seperti belanja modal di ambil dari Laporan Keuangan Daerah yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah (DJPKPD).

Teknik Pengumpulan data dilakukan cara penelitian lapangan, penelitian kepustakaan, termasuk hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini. Penelitian menggunakan pendekatan kuantitatif, dengan alat yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi linear berganda dengan teknik estimasi yang digunakan untuk mencari persamaan regresi menggunakan metode kuadrat terkecil (*Ordinary Least Squares* – OLS) untuk menganalisis pengaruh DAU dan PAD dalam hubungannya dengan alokasi belanja modal (BM). Adapun hubungan antar variabel dalam penelitian ini dapat diformulakan sebagai berikut:

$$BM_{t+1} = \alpha + \beta_1 DAU_t + \beta_2 PAD_t + e$$

dimana	$\alpha$ = Konstanta	$PAD$ = Pendapatan Asli Daerah
	$\beta$ = Intersep/Slop	$t$ = periode
	$BM$ = Belanja Modal	$e$ = eror
	$DAU$ = Dana Alokasi Umum	

Pengolahan data (data *time series*) Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, dan belanja daerah pemerintah Kabupaten Aceh Utara selama 5 tahun menggunakan SPSS.

Pada tahap kedua, deskripsi penelitian diperoleh dari hasil obeservasi data di lapangan, kajian akademis, liputan media, dan hasil analisis statistik lainnya yang berkaitan dengan permasalahan PAD, DAU, dan Belanja Modal. Hasil pembahasan penelitian dikaji secara mendalam dan dipaparkan guna menghasilkan deskripsi hasil penelitian yang lebih jelas.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Proporsi pendanaan dari DAU dan PAD sangat menentukan arah kebijakan penggunaan belanja modal. Bagi setiap daerah sumber pendanaan ini adalah hal yang penting untuk perencanaan dan pemanfaatan anggaran. Anggaran dianggap sebagai 'nyawa' bagi pemerintah dalam menggerakkan operasional pembangunan daerah. Hasil analisis data kuantitatif dapat memberikan deskripsi atas perkembangan / pertumbuhan pendanaan setiap waktu. Kepastian atas peningkatan pendanaan dapat meningkatkan optimisme publik atas keseriusan pembangunan daerah. Alokasi Dana Alokasi Umum dan penetapan target pencapaian tersebut idealnya tidak terjadi masalah agar optimalisasi struktur belanja modal pun berjalan maksimal.

### Kepastian Pendanaan dari Dana Alokasi Umum

Dasar pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU) adalah Undang-Undang Nomor 33/2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 55/2005 tentang dana perimbangan. DAU ditetapkan sebesar 26% dari pendapatan Netto APBN yang dilakokasikan untuk Provinsi sebesar 10% dan Kabupaten/Kota sebesar 90%.

Formulasi DAU dihitung berdasarkan Celah Fiskal dan Alokasi Dasar. Dimana Celah Fiskal diperoleh dari Kebutuhan Fiskal dikurangi dengan Kapasitas Fiskal. Alokasi Dasar merupakan perhitungan jumlah PNS Daerah secara proporsional. Sedangkan kebutuhan fiskal merupakan Perkalian antara total belanja daerah rata-rata dengan penjumlahan dari perkalian masing-masing bobot variabel dengan indeks jumlah penduduk, indeks luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, indeks pembangunan manusia, dan indeks PDRB perkapita. Kapasitas fiskal merupakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan Dana Bagi Hasil (DBH). DAU atas Celah Fiskal (CF) dihitung berdasarkan perkalian bobot celah fiskal masing-masing daerah (provinsi / kabupaten/kota) dengan jumlah DAU seluruh Provinsi/kabupaten/kota.

Dengan demikian penentuan perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) berkaitan erat dengan pencapaian PAD suatu daerah. Variabel DAU dan PAD pada prinsipnya dapat memprediksi belanja modal suatu daerah. Konsekuensi dari kewenangan otonomi yang luas (UU No. 33 Tahun 2004), pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata dan berkesinambungan.

Data statistik deskriptif memberikan gambaran begitu pentingnya pengevaluasian DAU dari tahun ketahun. Statistik Deskriptif Dana Alokasi Umum Kabupaten Aceh Utara dapat dilihat pada Tabel 1.

**Tabel 1**  
**Statistik Deskriptif Dana Alokasi Umum Kabupaten Aceh Utara**

Tahun	Anggaran	Realisasi	Selisih	Persentase
2008	224.974.800.000	224.974.803.000	3.000	100
2009	226.980.563.000	226.980.563.000	-	100
2010	245.998.105.000	245.998.105.000	-	100
2011	440.366.137.000	440.388.107.000	21.970.000	100
2012	585.406.402.000	585.406.402.000	-	100
Total	1.723.726.007.000	1.723.747.980.000	21.973.000	
Rata-rata	344.745.201.400	344.749.596.000		100

Sumber: DPKKD Aceh Utara (2015)

Berdasarkan Tabel 1, dapat dilihat nilai anggaran dan realisasi penggunaan DAU kabupaten Aceh Utara tahun 2008-2012 bergerak naik. Dari tahun ke tahun jumlah DAU naik dan realisasinya pun terserap 100%. Keterserapan ini dapat difahami karena hampir seluruhnya alokasi DAU digunakan untuk belanja rutin seperti halnya belanja untuk gaji aparatur, transportasi, moubiller dan sebagainya.

### Target atau Pencapaian PAD yang Bermasalah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari pemerintah kabupaten Aceh Utara selama 5 tahun dapat dilihat pada Tabel 2.

Secara keseluruhan anggaran dan realisasi PAD Kabupaten Aceh Utara mengalami penurunan. Pemerintah terkesan kurang optimal menggarap potensi PAD. Sampai saat ini pemerintah kabupaten Aceh Utara belum melakukan survey / pendataan ulang potensi aset daerah sesuai harapan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak dan retribusi Daerah. Padahal survey tersebut diyakini dapat membantu pemerintah setempat mengidentifikasi kembali potensi



Pendapatan Asli dari Daerahnya (PAD). Banyak dimensi penggolongan dan perhitungan PAD baru. Jika dikaji tentu akan menguntungkan daerah bila dibandingkan masih menggunakan hasil regulasi rujukan tahun sebelumnya.

**Tabel 2**  
**Statistik Deskriptif Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Aceh Utara**

Tahun	Anggaran	Realisasi	Selisih	Persentase
2008	81.488.364.245	79.720.897.562	(1.767.466.683)	97,83
2009	75.015.143.500	79.924.769.604	4.909.626.104	106,54
2010	42.046.966.500	31.191.301.009	(10.855.665.491)	74,18
2011	53.079.754.320	42.269.082.420	(10.810.671.900)	79,63
2012	89.183.524.199	61.832.710.342	(27.350.813.857)	69,33
Total	340.813.752.764	294.938.760.937	(45.874.991.827)	
Rata-rata	68.162.750.553	58.987.752.187		85,50

Sumber: DPKKD Aceh Utara (2015)

Nilai rata-rata pencapaian PAD kabupaten Aceh Utara adalah 85,5%. Target pencapaian PAD yang dialokasikan sejak dari awal tidak mampu terealisasi sepenuhnya. Prediksi penggunaan PAD dapat digunakan untuk membiayai belanja rutin dan membiayai belanja modal daerah. Semakin besar nilai PAD, maka semakin besar potensi pembiayaan belanja modal. Untuk membangun sebuah daerah sangat diperlukan partisipasi masyarakat untuk membayar pajak dan retribusi daerah. Selain itu, pemerintah juga antusias dan bersungguh-sungguh mencari potensi aset. Pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel memenuhi prinsip-prinsip pengendalian akan membantu pemerintah dalam membangun daerahnya.

Lain PAD kabupaten Aceh Utara, lain pula jumlah PAD Provinsi Aceh secara keseluruhan. Secara keseluruhan jumlah PAD di provinsi Aceh mengalami kenaikan dan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah Daerah. Penelitian Julitawati (2012) menyebutkan jumlah PAD secara keseluruhan di seluruh kabupaten/kota di Aceh meningkat secara signifikan. Penelitian tersebut menyatakan bahwa dana PAD dan dana perimbangan secara nyata telah mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah.

Dua dimensi berbeda seperti hal di atas membuktikan bahwa setiap target dan realisasi PAD tidak selalu bergerak naik. Secara pasti dana tersebut tidak serta merta pula digunakan untuk satu pos tertentu. Hal ini disebabkan banyak sumber pendapatan lain selain PAD. Pemerintah Aceh memiliki opsi dan harapan lain untuk pembiayaan pembangunannya. Perspektif ini bisa jadi menjadi faktor penyebab rendahnya target dan realisasi PAD yang direncanakan.

Dari tabel di atas, target dan realisasi PAD cenderung menurun. Dalam estimasi pendapatan yang rendah, pencapaian PAD pun juga rendah. Pemerintah Kabupaten Aceh Utara disarankan untuk lebih meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dengan menggali potensi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009. Peningkatan nilai DAU dan PAD hendaknya dibarengi dengan peningkatan belanja modal yang dipergunakan sepenuhnya untuk kepentingan publik.

### **Dukungan Belanja Modal untuk Optimalisasi Pembangunan Daerah**

Belanja modal merupakan belanja yang berhubungan langsung dengan penyediaan sarana dan prasarana. Pemerintah daerah lebih sering menggunakan dana ini untuk pembangunan fisik misalnya bangunan sekolah, rumah sakit, jalan, bus sekolah, renovasi bangunan dan sebagainya. Masyarakat menilai keberhasilan pemerintah dilihat dari kuantitas, kualitas dari realisasi bangunan fisik, serta dampak kebermanfaatannya bagi masyarakat banyak. Statistik Deskriptif Belanja Modal Pemerintah Kabupaten Aceh Utara dapat dilihat pada Tabel 3.

**Tabel 3**  
**Statistik Deskriptif Belanja Modal Pemkab. Aceh Utara**

Tahun	Anggaran	Realisasi	Selisih	Persentase
2008	794.799.263.984	396.351.513.853	(398.447.750.131)	49,87
2009	490.974.284.866	320.291.826.303	(170.682.458.563)	65,24
2010	164.648.555.525	131.950.077.104	(32.698.478.421)	80,14
2011	264.837.969.695	236.823.362.987	(28.014.606.708)	89,42
2012	147.242.669.147	143.119.465.018	(4.123.204.129)	97,20
Total	1.862.502.743.217	1.228.536.245.265	(633.966.497.952)	
Rata-rata	372.500.548.643	245.707.249.053		76,37

Sumber: DPKKD Aceh Utara, 2015

Jumlah anggaran untuk belanja modal terlihat tidak terlalu signifikan. Realisasi keterserapan dana selama tahun pengamatan juga tergolong rendah. Beberapa penyebabnya antara lain adalah keterlabatan pengajuan dan pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten (APBK), koreksi anggaran yang terlambat direvisi, keterlabatan proses tender dan proses pengerjaan sampai persoalan teknis di lapangan. Seperti diketahui bahwa sebahagian wilayah Kabupaten Aceh Utara berada dalam lingkaran wilayah pemerintah kota Lhokseumawe. Banyak aset milik Pemerintah Kabupaten Aceh Utara berada dalam wilayah Pemerintah Kota Lhokseumawe. Sampai saat ini persoalan klaim aset kedua wilayah tersebut masih menjadi perbincangan publik.

Alokasi belanja modal disusun berdasarkan pola-pola kebijakan dan skala prioritas. Besarnya belanja modal menggambarkan keterwakilan daerah kebutuhan daerah terhadap publik. Dari tabel 3 terlihat sangat kontras adanya perbedaan kebijakan pemerintah daerah dalam belanja daerah. Idealnya porsi DAU dan PAD lebih banyak digunakan untuk alokasi belanja modal. Kedua porsi dana tersebut dapat memproyeksi kenaikan belanja modal pemerintah. Struktur belanja modal tersebut harus memenuhi skala prioritas. Hal ini tergantung pada kebijakan pemerintah. Kesesuaian kebijakan antara legislatif dan pemerintah untuk tetap berkomitmen membangun daerahnya adalah hal yang utama.

Realisasi penggunaan dana dari belanja modal menurun drastis dari tahun ketahun. Dari tabel sebelumnya terlihat realisasi belanja modal paling rendah terjadi pada tahun 2008 dengan tingkat keterserapan dana hanya 49,87%. Ini kondisi anggaran yang labil selama masa pengamatan penelitian. Diperlukan penanganan keuangan mengikuti prosedur agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Pemindahbukuan dana antar bank tanpa argumen dan legalitas yang kuat bisa saja menimbulkan masalah. Terhambatnya pembangunan dari realisasi Belanja Modal memungkinkan terjadinya *systemic case*. Dampaknya dikawatirkan mengganggu kegiatan operasional dan pendanaan untuk setiap sektor pembangunan termasuk pemanfaatan belanja modal pemerintahan.

Anggaran untuk belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah terhadap sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Studi yang dilakukan oleh Syukriy dan Halim (2006) menyimpulkan bahwa sumber pendapatan daerah berupa dana perimbangan berasosiasi positif terhadap belanja modal, sementara PAD tidak. Hasil yang sama juga dikemukakan pada penelitian Harianto dan Adi (2007), serta Putro (2011).

### Hasil Pengujian

Untuk menguji pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja modal pada Pemerintahan Kabupaten Aceh Utara digunakan metode analisis regresi linier berganda. Pengujian menggunakan bantuan program SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*). Data sebelumnya telah dilakukan transformasi data untuk

mempermudah melakukan pengujian regresi. Hasil regresi linear berganda dapat dilihat pada tabel 4 berikut:

**Tabel 4**  
**Hasil Regresi Linear Berganda**

Variabel	Nama Variabel Konstanta	Standar error	t <sub>hitung</sub>	t <sub>tabel</sub>	Sig
A	Kostanta	2.417	11.465	0.211	0.853
X1	DAU	-0.075	0.068	-1.101	0.386
X2	PAD	1.035	0.483	2.141	0.166
Koefisien korelasi (R) = 0.838 <sup>a</sup>		Predictor		: (Constant), DAU	
Koefisien Determinasi (R <sup>2</sup> ) = 0,702		Dependent Variabel : Belanja Modal			
Adjusted (R <sup>2</sup> ) = 0,404		Sig F		= .0298 <sup>a</sup>	
t <sub>tabel</sub> = 2.353					

Dari hasil perhitungan statistik seperti yang terlihat pada Tabel 4 maka diperoleh persamaan regresi linear berganda :  $Y = 2.417 - 0.075X_1 + 1.035X_2 +$

Dari persamaan regresi tersebut dapat diketahui nilai yang berpengaruh hanya variabel PAD, sedangkan DAU tidak pengaruh. Nilai signifikan 0,386 nilai Unstandardized Coefficients (B) = (-0.075) dari variabel DAU mempunyai nilai koefisien regresi = (-0.0745) Artinya nilai DAU hanya -0.075% di bawah 0 sehingga dapat disimpulkan bahwa DAU tidak berpengaruh terhadap Prediksi Belanja Modal. Meningkatnya jumlah dana DAU tidak sejalan dengan meningkatnya belanja modal daerah.

Selanjutnya analisis untuk nilai PAD dapat dilihat bahwa nilai B = 1.035 yang berarti nilai PAD mempunyai koefisien regresi = 1.035. Nilai ini dapat disimpulkan bahwa PAD berpengaruh terhadap terhadap Belanja Modal namun nilainya tidak signifikan. Hal disebabkan karena nilai signifikansi untuk variabel PAD 0,166 berada diatas nilai signifikan 0,05. Koefisien regresi PAD sebesar 1.035 menandakan PAD lebih dari 100% sehingga dapat dinyatakan bahwa kemungkinannya besar PAD berpengaruh terhadap Belanja Modal.

Pada tingkat signifikansi 5% dengan derajat bebas 5 diperoleh nilai t<sub>tabel</sub> 2.015. Nilai t<sub>hitung</sub> untuk Dana Alokasi Umum adalah -1.101 dan nilai t<sub>hitung</sub> PAD menunjukkan 2.141. Oleh karena nilai t<sub>hitung</sub> PAD lebih besar, maka disimpulkan untuk menolak H<sub>0</sub> dan menerima H<sub>a</sub>. Dengan demikian dapat diputuskan pada tingkat kepercayaan 95% PAD memiliki pengaruh terhadap belanja modal pemerintah kabupaten Aceh Utara selama periode 2008 – 2012. Selanjutnya berdasarkan hasil uji anova terlihat nilai signifikan 0.298. Nilai tersebut mengindikasikan bahwa untuk DAU dan PAD secara bersama-sama tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal.

Berdasarkan Tabel 4, dapat dilihat bahwa nilai R Square diperoleh sebesar 0,702 atau sebesar 70.2%. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa 70.2% variasi Belanja Modal dapat dijelaskan oleh variabel independen dalam penelitian ini yaitu DAU dan PAD, sedangkan 29,8% sisanya dijelaskan oleh variabel lain yang tidak disebutkan dalam model penelitian ini.

Secara umum jumlah DAU dan PAD menunjukkan nilai deviasi yang tidak sejalan. Sementara nilai belanja modal menunjukkan tendensi penurunan. Pertumbuhan belanja modal setiap tahun melemah. Hal ini mengindikasikan adanya permasalahan yang terjadi pada pencapaian kinerja keuangan. Penggunaan anggaran tentunya harus lebih fokus pada sektor-sektor vital, urgensi, dan terukur dampaknya.

## Pembahasan

Faktor politisasi antara eksekutif dan legislatif sangat berperan dalam mengalokasikan PAD dan DAU untuk struktur belanja modal daerah. Hampir setiap tahun alokasi DAU belih dominan digunakan untuk membiayai belanja rutin. Bukan tidak mungkin dua sumber pendanaan yakni PAD dan DAU dapat diperbesar porsinya untuk membangun sarana fisik daerah. Publik tetap menanti dan melihat aksi lebih nyata dua principal ini dalam membangun daerah.

Berdasarkan hasil uji statistik seperti yang telah dijelaskan diatas diketahui bahwa Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Dana Alokasi Umum tidak signifikan digunakan untuk memprediksi belanja modal. Hasil penelitian ini memperkuat hasil penelitian Kusnandar dan Dodik (2012) yang menyatakan variabel DAU tidak berkontribusi pada belanja Modal. Sebaliknya, variabel PAD dinyatakan berpengaruh terhadap belanja modal. Hasil penelitian ini malah tidak sejalan dengan hasil penelitian Darwanto dan Yustikasari (2007) yang menyatakan bahwa PAD tidak mempengaruhi belanja modal. Dalam era otonomi daerah berbagai kemungkinan dapat terjadi. Pemerintah mempunyai kebijakan dan kewenangan yang besar dalam mengatur keuangannya. Kabupaten Aceh Utara memiliki pendanaan yang besar selain DAU dan PAD.

Hasil uji secara kuantitatif menunjukkan data *time series* selama lima tahun tidak memberi dampak berarti pada kegiatan investasi aktiva tetap. Kebijakan pemerintah belum sepenuhnya mengarah pada belanja fisik. Padahal dalam era otonomi daerah kebijakan dan wewenang daerah sudah sangat luas diberikan untuk hal pengaturan dan pemanfaatan dana publik. Karena kewenangan itu DAU dan PAD lebih leluasa dialokasikan ke belanja modal. DAU dan PAD memberi kontribusi pada belanja modal. Potensi PAD harus lebih optimal dikembangkan sehingga menjadi alternatif utama untuk menjadi sumber pendanaan pembangunan daerah.

Abdullah dan Abdul Halim (2004) telah membuktikan bahwa Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah mempengaruhi secara positif terhadap belanja modal daerah. Selanjutnya penelitian Prakosa (2004) juga memperkuat argumen Abdullah bahwa besarnya jumlah belanja modal dipengaruhi oleh Dana Alokasi Umum yang diperoleh pemerintah pusat. Argumen tersebut seakan tidak terbantahkan seiring penemuan kembali oleh Yustikasari (2007) yang menyatakan terdapat hubungan yang positif dan signifikan antara PAD dan belanja modal.

Ternyata ketiga hasil penelitian tersebut tidak berlangsung lama. Seiring perubahan waktu dan perbedaan lokasi hasil penelitian dimaksud sedikit-demi sedikit mulai berbeda. Hasil penelitian Pradita (2013) malah dengan tegas menyebutkan variabel PAD tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal. Hal ini disebabkan olokasi PAD lebih banyak digunakan untuk membiayai belanja pegawai dan biaya langsung lainnya. Hanya variabel DAU yang berpengaruh anggaran belanja modal.

Pengelolaan anggaran dilakukan secara terbuka dan bertanggungjawab. Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh mewajibkan penanganan keuangan di Aceh harus transparan, tidak dikelola secara individu, namun dilakukan secara akuntabel untuk menghasilkan nilai keuangan yang dipercaya. Karena itu diperlukan kepemimpinan, aksi, kepedulian, dan niat baik untuk menyelesaikan sejumlah persoalan-persoalan aset daerah. Perusahaan milik daerah pun juga dapat diberikan kewenangan lebih luas untuk mendukung menyelesaikan masalah-masalah terkait.

## Perspektif Keagenan (*Agency Theory*) dalam Anggaran Pemerintah

Persoalan pengusulan dan penggunaan anggaran belanja modal pada dasarnya tidak terlepas dari kajian tiori keagenan. Teori keagenan (*agency theory*)

menjelaskan adanya hubungan spesifik antara prinsipal dengan agen baik secara tersirat atau tidak tersirat. Teori keagenan berasal dari teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi, dan teori organisasi (Smith & Bertozzi 1998).

Teori ini mengkaji susunan kontraktual dua individu atau lebih, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat kontrak dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal. Hubungan prinsipal-agen terjadi ketika tindakan seorang individu mempengaruhi individu yang lain (Gilardi 2001). Kesepakatan-kesepakatan pun dapat dibentuk dalam berbagai tingkatan dan dapat dibentuk secara bersama-sama.

Perspektif keagenan memungkinkan terjadi permasalahan. Stiglitz (1999 : 203) menyatakan masalah keagenan terjadi pada semua organisasi, baik organisasi publik maupun privat. Lane (2003a, 2003b) mencoba menganalisis bagaimana mengaplikasikan teori principal-agent tersebut dalam organisasi sektor publik. Hasilnya menyatakan bahwa analogi teori perusahaan dan teori keagenan ternyata dapat diterapkan dalam organisasi publik. Terdapat model keagenan yang dapat diterapkan dalam entitas pemerintah. Model keagenan yang sederhana mengasumsikan dua pilihan dalam kontrak: (1) *behavior-based*, yakni prinsipal harus memonitor perilaku agen dan (2) *outcome-based*, yakni adanya insentif untuk memotivasi agen untuk mencapai kepentingan prinsipal (Carr & Brower 2000).

Dalam entitas pemerintahan persoalan *agency teory* masih sering terjadi. Abdullah dan Abdul Halim (2006b) menyatakan bahwa masalah keagenan di pemerintahan daerah belangsung secara terus menerus dan saling terkait pada semua tingkatan. Masalah keagenan muncul terutama pada saat pemerintah memiliki kewenangan menentukan jumlah kebutuhan anggaran. Salah satu persoalan keagenan (*agency problems*) yang paling sering terjadi adalah pada saat di pemerintah menghitung dan mempertanggungjawabkan belanja modal.

Merujuk dari hasil kajian teoritis diatas, teori keagenan juga terjadi pada pemerintahan kabupaten Aceh Utara. Prinsip keagenan dijadikan alat analitis untuk penyusunan dan pengimplementasian anggaran publik. Untuk membakukan legalitas penggunaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, penyusunan anggaran melibatkan banyak aktor. Anggaran milik pemerintah kabupaten Aceh Utara ikut mempertimbangkan keputusan politik. Hal ini sejalan dengan apa yang telah dikemukakan oleh Garamfalvi (1997). Apabila prinsip keagenan dijalankan selama proses pengalokasian sumber daya, maka keputusan yang mendominasi adalah keputusan politik, namun apabila dilakukan setelah anggaran ditetapkan, maka keputusan ekonomi atau administratif lebih dominan daripada keputusan politik. (Garamfalvi 1997; Martinez-Vasquez et al; 2004). Kedua kondisi tersebut sangat memungkinkan terjadi.

Antara pemerintah daerah dengan dewan perwakilan rakyat kabupaten (DPRK) memiliki hubungan yang kuat. Hubungan keagenan di pemerintahan melibatkan eksekutif, legislatif, dan publik (Fozzard;2001). Legislatif mendelegasikan otoritas atau kewenangan kepada eksekutif untuk melaksanakan suatu tindakan (*action*). Legislatif juga berposisi sebagai agen dari publik atau wakil rakyat (Andvig et al.; 2001; Lupia & McCubbins; 2000). Oleh karena itu legislatif memiliki kewenangan untuk membuat keputusan tentang penggunaan dana publik (Von Hagen;2002). Kedua pihak ini memiliki peran dan kepentingan yang kuat atas input dan output dari anggaran publik.

Untuk menentukan penggunaan modal belanja modal ditentukan oleh dua pihak berbeda yaitu eksekutif dan legislatif. Pada prinsipnya arah dan kebijakan pemerintah harus mendapat dukungan dari wakil rakyat. Kaharmonisan ini sangat diperlukan termasuk dalam menentukan porsi penggunaan belanja modal. Kepala

pemerintahan dan anggota dewan pada hakekatnya sama-sama dipilih rakyat secara langsung. Jika kedua pihak tersebut berasal dari *background* yang sama dan memiliki suara mayoritas tentu kebijakan dan keputusannya akan berjalan lebih sinergis. Dengan demikian, fungsi politik (legislatif), kepentingan, dan kebijakan pemerintah daerah (eksekutif) sangat menentukan arah dan pola penggunaan dana. Artinya, selain pemerintah daerah, pihak legislatif pun memiliki andil politik dalam penentuan penggunaan belanja modal daerah.

### **Anggaran dan Strategi Politik dalam Upaya Optimalisasi Kinerja Keuangan**

Berdasarkan data kuantitatif dan analisis data kualitatif jumlah dana yang ada di kabupaten Aceh Utara tidaklah sedikit. Sumber dana di daerah tidak hanya bersumber dari PAD dan DAU saja. Kabupaten-kabupaten dalam Provinsi Aceh sendiri memiliki sumber-sumber pendanaan lain seperti halnya dana otonomi khusus. Qanun Aceh (Perda) Nomor 2 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dari penggunaan dana otonomi khusus menjelaskan sejumlah kabupaten di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam memiliki hak pengelolaan dana 40% dari total dana otonomi khusus. Dalam situasi daerah yang penuh dengan sumber dana melimpah (termasuk dana Otonomi khusus), semestinya pemerintah dapat memanfaatkan kesempatan tersebut untuk memajukan daerahnya sebaik mungkin. Faktor kebijakan pemerintah yang paling dominan dalam menentukan kemana dan berapa porsi yang tepat untuk penggunaan dana DAU dan PAD.

Berdasarkan kajian akademis, Provinsi Aceh memang 'istimewa' dalam urusan keuangan. Aceh memperoleh dana otonomi khusus untuk membiayai pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pendidikan, sosial dan kesehatan selama 20 tahun dengan rincian tahun 1-15 sebesar 2 persen plafon DAU nasional dan tahun 16-20 sebesar 1 persen plafon DAU Nasional. Angka-angka yang amat fantastis ini seakan menjadi Aceh sebagai "anak emas" baru di Republik ini, (Gusman;2008).

Fenomena diatas justru membentuk opini (*image*) negatif publik. Padahal jika dilihat ke daerah perubahan pembangunan tidak terlalu berubah secara signifikan. Meskipun memiliki alokasi dana yang tinggi, namun Provinsi Aceh termasuk provinsi miskin di Indonesia. Hasil Sensus Nasional Badan Pusat Statistik menyatakan bahwa Provinsi Aceh menduduki peringkat ke 6 (17,72%) sebagai provinsi termiskin di Indoensia (Syahid;2014).

Memberi kewenangan pengelolaan anggaran pada daerah belum terlalu menjamin program pembangunan akan lebih baik. Ketidakkhawatiran terhadap sumber pendanaan dan realisasi keterserapan anggaran adalah pandangan yang nyata. Banyak dana (terutama Belanja Modal) tidak dapat terserap langsung oleh berbagai sebab. Kendalanya sejak administrasi sampai kendala di lapangan. Periode berikutnya ketersediaan dana kembali melimpah. Lalu hal yang sama juga kembali terjadi. Sudah sepantasnya pemerintah melakukan evaluasi kinerja operasional dan keuangan masing-masing unit satuan kerja.

Perlu ditelusuri beberapa titik pemicu masalah anggaran. Hasil penelitian Agustinus (2013) menunjukkan bahwa pejabat pemerintah daerah kekurangan kapasitas dalam menangani dana dan adanya pengelolaan anggaran yang buruk seperti yang ditunjukkan dari empat fungsi manajemen perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, dan pemantauan pendidikan dana yang tidak dilaksanakan dengan tepat. Regulasinya telah membentuk kekuatan hukum pengelolaan dana otonomi khusus.

Strategi politisasi pemerintah dalam meredam dan mengakomodir segala kepentingan stakeholders adalah hal yang wajar dilakukan. Meskipun demikian,

pemerintah tetap harus menjalankan fungsi utamanya sebagai entitas yang selalu mensejahterakan rakyatnya. Pemerintah di daerah dapat menunjukkan penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan berwibawa dengan meningkatkan fungsi pengendalian dan kinerja keuangan yang nyata. Mekanisme terpadu kepatuhan bangunan dan sistem pengendalian manajemen dana diperlukan untuk mencapai *value for money* (efektivitas, efisiensi, dan ekonomi). Pemerintah daerah diharapkan dapat memberi penguatan pengetahuan tentang pentingnya peningkatan kinerja keuangan untuk memperkuat pencapaian target sesuai visi, misi, dan tujuan. Pemerintah menggalakkan budaya membangun transparansi, partisipasi, akurasi, dan akuntabilitas. Diakui bahwa pemerintah selalu ingin mencapai hasil yang baik, tetapi peningkatan kinerja sektor publik nampaknya belum begitu optimal dilaksanakan.

Banyak terjadinya klaim pengeluaran publik, khususnya pada sektor pelayanan masyarakat sehingga masyarakat lebih skeptis. Dampaknya merambah pada keengganan warga untuk membayar pajak (pajak daerah). Harapan publik tentu pada pelayanan yang berkualitas sejalan dengan meningkatnya standar hidup. Jika kebijakan hanya mengatur prosedur saja tanpa pengendalian operasional, maka hal ini tidak akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi (IKM Kabupaten Aceh Utara 2014). Keterbukaan untuk berkolaborasi, evaluasi diri, serta keinginan untuk selalu memantau kebutuhan serta menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat sangat diperlukan publik setiap saat. (Curristine;2005).

Publik mengharapkan pemerintah dapat menjadi agen perubahan pembangunan. Oleh karena itu setiap dana yang terhimpun dari Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah disalurkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sumbangan masyarakat melalui pengutipan retribusi dan pajak daerah dapat dinikmati secara maksimal oleh masyarakat melalui pemanfaatan fasilitas pembangunan fisik yang dibangun dari alokasi belanja modal.

Data yang dipublikasi oleh Biro Pusat Statistik Kabupaten Aceh Utara (2014) menunjukkan luas wilayah kabupaten Aceh Utara adalah 3.296.86 km<sup>2</sup> Sedangkan jumlah penduduk adalah sebanyak 556.566 jiwa. Tingkat pertumbuhan penduduk 1,69%. Dari jumlah keseluruhan penduduk kabupaten Aceh Utara tersebut, sebanyak 18,8% diantaranya merupakan penduduk miskin. Jika dilihat dari sisi penerimaan daerah, jumlah pendanaan tidak mampu membiayai kebutuhan infrastruktur daerah. Pemerintah belum sepenuhnya fokus pada pembangunan fisik.

### **Fungsi Legalisasi dan Keputusan Politik Anggaran**

Pada dasarnya apa yang telah dikaji di dalam teori agensi ternyata juga terjadi di lapangan. Keberadaan anggaran pemerintah kabupaten Aceh Utara setiap tahunnya juga melibatkan fungsi legislatif. Anggaran tidak hanya sebatas mendapat persetujuan dari parlemen, tetapi parlemen juga memiliki kekuatan untuk mengarahkan penggunaan anggaran. Fungsi politisasi sangat memungkinkan mempengaruhi arah dan kebijakan pemerintah daerah dalam menyusun rencana penggunaan anggaran.

Berdasarkan kajian *agency theory*, penyusunan dan penggunaan anggaran tidak terlepas oleh *budget actor* (pemerintah dan legislatif). Sedangkan fungsi legislatif sendiri tidak terlepas dari fungsi politik. Legislatif memiliki kewenangan yang kuat untuk membuat keputusan tentang penggunaan dana publik (Von Hagen; 2002). Fungsi politik dari DPRK Aceh Utara idealnya mendukung fungsi administratif anggaran pemerintah daerah. Untuk memperlancar proses administratif sangat diperlukan kesamaan persepsi. Hal ini karena keputusan administratif dan keputusan politik adalah hal yang paling berperan dalam penentuan anggaran (Garamfalvi 1997; Martinez-Vasquez et al;2004).

Eksistensi kedua aktor ini dinilai paling strategis. Pemerintah kabupaten Aceh Utara merupakan *agency* dari Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Utara (*principla*). Hal ini karena dewan memiliki delegasi otoritas atau kewenangan yang kuat untuk melaksanakan tindakan. Publik pun juga menaruh harapan yang sama kepada kepala daerah. Hal ini karena Bupati dan wakil Bupati juga dipilih oleh publik. Disisi lain lembaga legislatif juga dapat dianggap sebagai *agency* atas kepercayaan yang telah diberikan oleh publik untuk menjalankan fungsi legislatifnya. Untuk menjaga citra positif pengusulan dan penggunaan anggaran, kedua pihak tersebut harus mengerahkan kekuatannya untuk membangun daerah.

Pada dasarnya dana yang dihimpun dari Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sumbangan masyarakat melalui pengutipan retribusi dan pajak daerah semestinya dapat dinikmati secara maksimal oleh masyarakat melalui pemanfaatan fasilitas pembangunan fisik yang dibangun dari alokasi belanja modal. Keputusan aparatur diharapkan tidak sepihak dan terpusat. Jika memerlukan kajian mendalam tentu perlu bersinergi dengan stakeholder liannya guna memperoleh input-input produktif.

Pelimpahan kekuasaan yang lebih luas kepada daerah memberi dampak yang lebih baik, namun perilaku sentralistik aparatur di daerah sendiri juga dinilai dapat menciptakan masalah. Banyak daerah lain seperti halnya di Ethiopia yang memberikan hak otonom untuk mengatur administrasi dan pengambilan kebijakan berdasarkan wilayah/kelompok etnis, namun masih terjadi ambiguitas dan ketidakpastian. Hal ini disebabkan regulasi yang berbeda-beda sehingga pengelolaan sumber keuangan menjadi tidak memadai (Ayele, Fessha, dan Yonatan;2012). Aceh tentu berbeda dengan wilayah-wilayah federal di Ethiopia tersebut. Stabilitas daerah-daerah di Indonesia jauh lebih mapan bila dibandingkan dengan Ethiopia. Semestinya dengan lahirnya otonomi daerah, pengelolaan keuangan daerah lebih mandiri.

## SIMPULAN

Berdasarkan analisis data kuantitatif, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa PAD secara farsial ikut berperan dalam alokasi belanja modal walaupun pencapaian PAD kabupaten Aceh Utara menurun 85,5%. Sebaliknya kenaikan DAU setiap tahunnya ternyata tidak mempengaruhi belanja modal. Angka koefisien determinasi ( $R^2$ ) sebesar 70% memberi keyakinan bahwa variabel-variabel yang diteliti sudah sesuai dan tepat. Selanjutnya Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara bersama-sama tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal. Kedua variabel tersebut tidak dapat memprediksi kebutuhan belanja modal pemerintah kabupaten Aceh Utara.

Penelitian ini membuktikan bahwa konsep teori keagenan (*agency theory*) memang berlangsung dalam penyelenggaraan anggaran pemerintah. Berbagai permasalahan kecil anggaran/keuangan masih sering terjadi di pemerintahan kabupaten Aceh Utara. Pemerintah daerah dianggap sebagai agen oleh publik dan parlemen (*principla*) karena mendapat amanah kekuasaan untuk menyusun, mengajukan, dan melaksanakan kegiatan anggaran. Fungsi pemerintah sebagai agen juga tidak terlepas dari fungsi politisasi parlemen (DPRK Kabupaten Aceh Utara). Keduanya juga dapat sebagai agen publik sebab kepala daerah dan anggota parlemen keduanya dipilih dan dipercayai oleh rakyat. Oleh karena itu fungsi politik legislatif dan fungsi administratif eksekutif sama-sama berperan dalam penentuan alokasi sumber penndanaan dan penggunaan belanja modal daerah.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, S., dan Abdul Halim. 2004. "Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemerintah Daerah." *Simposium Nasional Akuntansi VI*. Halaman 1140-1159.
- Abdullah, S., dan John Andra Asmara, 2006. "Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah: Pendekatan Principal-Agent Theory". Jogjakarta : *Artikel SNA IX*, Padang 23-26 Agustus 2006.
- Agustinus, John, 2013. "Phenomenology Study on Financial Performance and Management Accountability of Special Autonomy Funds Allocated for Education at the Province of Papua, Indonesia." *Gajah Mada International Journal of Business*. Vol. 15, No. 1 (January - April 2013): 79 – 94
- Andvig, Jens Christ., et all, 2001. "Corruption: A review of contemporary research". Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights Report R 2001: 7. Web: <http://www.cmi.no>.
- Biro Pusat Statistik Aceh Utara, 2014. " *Statistik Daerah Kabupaten Aceh Utara 2014*." [www.acehutarakab.bps.go.id](http://www.acehutarakab.bps.go.id)
- Brodjonegoro, B.P.S. 2009. "Indonesia dan otonomi Daerah: Antara Kebutuhan dan Kekhawatiran, dalam KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah), Sewindu Otonomi Daerah: *Perspektif Ekonomi*" Jakarta.
- Bryman, Alan. 2008. " *Social Research Methods*" New York: Oxford University Press.
- Carr, Jered B. and Ralph S. Brower, 2000. "Principled Opportunism: Evidence from the Organizational Middle". *Public Administration Quarterly* (Spring):109-138.
- Currstine, Teresa, 2005. "Making government work: performance and accountability: whether setting targets or timetables, governments want to become more efficient. Becoming more accountable helps too". *Source: OECD Observer*. .252-253 (Nov. 2005): p11. *Gale Light Economy & Finance*. Diunduh 22 November 2014. <http://infotrac.galegroup.com/itweb>
- Darwanto, dan Yulia Yustikasari, 2007. "Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dana Dana Alokasi Umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal. *Simposium Nasional Akuntansi (SNA) X*, Makasar.
- Fozzard, Adrian, 2001. "The basic budgeting problem: Approaches to resource allocation in the public sector and their implications for pro-poor budgeting". Center for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute (ODI). *Working paper 147*.
- Garamfalvi, L, 1997. "Corruption in the Public Expenditures Management process". *Paper presented at 8th International Anti-Corruption Conference*, Lima, Peru, 7-11 September.
- Gusman, D., dan Suharizal, 2008. "Kewenangan Aceh Pasca pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Bentuk-bentuk dan Peluang Sengketa Hubungan Pusat dan Daerah". Fakultas Hukum Universitas Andalas. Diunduh tanggal 22 Februari 2013. <http://fhuk.unand.ac.id>

- Harianto, David, dan Adi Priyo Hadi. 2007. "Hubungan antara Dana Alokasi Umum, Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah, dan Pendapatan Per-Kapita". SNA X Unhas Makasar 26-28 Juli 2007.
- Julitawati, E., Darwanis, dan Jalaluddin, 2012. "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh." *Jurnal Akuntansi Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*. Volume I Tahun I Agustus 2012.
- Jurnal Parlemen, 2013. "Kenapa Pemekaran Daerah Dinilai Gagal?" Jurnal Parlemen. Edisi Rabu 8 Mei 2013. Diunduh tanggal 22 November 2014.
- Kusnandar, dan Dodik Siswantoro, 2012. "Pengaruh Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Luas Wilayah terhadap Belanja Modal." *Simposium Nasional Akuntansi XV* di Banjarmasin Tanggal 20 -23 September 2012.
- Lane, Jan-Erik, 2003a. "Management and Public Organization: The Principal-Agent Framework". University of Geneva and National University of Singapore. Working paper.
- Lupia, Arthur & Mathew McCubbins, 2000. "Representation or Abdication? How Citizens Use Institutions to help Delegation succeed". *European Journal of Political Research* 37: 291-307.
- Martinez-Vazquez, Jorge, F. Javier Arze, and Jameson Boex, 2004. "Corruption, Fiscal Policy, and Fiscal Management". Working Paper, Georgia State University.
- Pemerintah Kabupaten Aceh Utara, 2014. "*Indeks Kepuasan Masyarakat. Unit Pelayanan Instansi Pemerintah Kabupaten Aceh Utara Tahun 2014*" Bagian Organisasi Sekdakab Aceh Utara, 2014.
- Pradita, Rizanda Ratna, 2013. "Pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Modal di Provinsi Jawa Timur. Jurnal Online Universitas Negeri Surabaya. Diunduh tanggal 20 November 2014. <http://ejournal.unesa.ac.id>
- Prakosa, K. Bambang, 2004. "Analisa Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Prediksi Belanja Daerah (Studi Empirik di Provinsi Jawa Tengah dan DIY)". *Jurnal JAAI Volume 8*. Nomor 2.
- Putro, Nugroho Suratmo, dan Sugeng Pamudji, 2011. "*Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal.*"
- Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2013 tentang "*Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus*"
- Republik Indonesia, 2009. "*Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. "Pajak daerah dan Retribusi Daerah"*.
- Smith, Robert W. and Mark Bertozzi, 1998. "Principals and Agents: An explanatory model of Public Budgeting". *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* (Fall): 325-353.
- Stiglitz, Joseph E, 1994. "*Principal and Agent*" Peter, Murray Milgate, and John Eatwell (Eds.). 1994. The New Palgrave Dictionary of Money and Finance.