

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini berimplikasi pada daerah-daerah baik itu kabupaten, kota maupun provinsi untuk memiliki hak, kewenangan dan kewajiban otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Pemerintah daerah (Pemda) juga memiliki kewenangan dalam mengontrol terlaksananya anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di bawah pengawasan pemerintah pusat.

Dalam alokasi anggaran, pemerintah memiliki dua alternatif penggunaan yaitu, Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung. Belanja langsung berkaitan dengan kegiatan pemerintah yang diperuntukkan bagi masyarakat dalam berbagai program layanan barang, jasa dan fasilitas, sedangkan Belanja Tidak Langsung yang bersifat operasional rutin yang tidak langsung berkaitan dengan kegiatan untuk masyarakat. Semakin besar porsi alokasi anggaran Belanja Tidak Langsung, semakin kecil porsi alokasi anggaran yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Salah satu komponen Belanja Langsung adalah

Belanja Modal yang disamping langsung dirasakan oleh masyarakat juga memiliki manfaat jangka panjang. Belanja modal untuk pelayanan publik adalah belanja yang digunakan untuk membiayai kegiatan investasi atau menambah aset yang ditujukan untuk peningkatan sarana dan prasarana publik yang hasilnya dapat digunakan langsung oleh masyarakat. Beberapa penelitian berkaitan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) telah mengkaji tentang faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal Pemerintah daerah. Namun jika dilihat dari aspek *political will* Pemerintah daerah, isu strategis belanja modal tidaklah pada peningkatan nilai nominal belanja modal melainkan pada peningkatan proporsi belanja modal. Pemerintah daerah yang punya komitmen kuat untuk keberhasilan pembangunan yang bersifat jangka panjang, tidak saja meningkatkan nominal belanja modal, melainkan juga meningkatkan porsi belanja modal terhadap keseluruhan belanja daerah.

Pemerintah daerah provinsi merupakan satu satuan dari teritorial yang dijadikan nama dari sebuah wilayah alternatif yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pemerintah daerah provinsi seluruh Indonesia dalam penelitian ini dijadikan sebagai unit analisis, karena seperti yang kita ketahui pemerintah daerah provinsi selain membawahi daerah tingkat provinsi juga membawahi daerah tingkat kabupaten dan kota. Dalam konteks anggaran belanja modal pemerintah daerah provinsi memiliki alokasi yang besar dibandingkan dengan alokasi anggaran belanja modal pemerintah tingkat kabupaten dan kota. Realisasi anggaran belanja modal antar daerah provinsi

berbeda, hal ini bisa disebabkan oleh tingkat pertumbuhan ekonomi, tingkat indeks pembangunan manusia, jumlah penduduk dan luas wilayah. Sebagai contoh alokasi anggaran belanja modal pemerintah provinsi DKI Jakarta dan pemerintah provinsi Lampung berbeda. Hal ini terkait dengan pertumbuhan ekonomi serta jumlah penduduk di wilayah tersebut yang berbeda sehingga tingkat alokasi anggaran belanja modal disesuaikan dengan faktor-faktor tersebut.

Berikut ini adalah tabel realisasi agregat belanja dalam APBD tahun 2015 sampai dengan tahun 2017 yang dipublikasikan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, data tersebut merupakan gabungan dari rata-rata 34 Provinsi di Indonesia:

Tabel I.1 Realisasi Agregat Belanja dalam APBD Tahun 2015-2017

Pos	2015	%	2016	%	2017	%
Belanja Pegawai	43,074 T	16%	46,759 T	17%	77,969 T	16%
Belanja Barang dan Jasa	50,516 T	22%	63,076 T	20%	68,359 T	21%
Belanja Modal	45,154 T	17%	58,477 T	18%	55,357 T	20%
Belanja Lainnya	110,072 T	45%	125,881 T	44%	127,408 T	43%
Total Belanja	248,817 T	100%	294,194 T	100%	329,093 T	100%

Sumber: DJPK Kemenkeu diakses pada tanggal 11 Maret 2018

Berdasarkan data yang dipublikasikan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, realisasi belanja tahun

2015 sampai dengan tahun 2017 mengalami peningkatan, hal ini ditandai dengan meningkatnya semua pos belanja mulai dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja lainnya dan belanja modal. Meskipun pos belanja mengalami peningkatan akan tetapi pos belanja yang terkait dengan belanja modal peningkatannya tidak sebesar pos belanja yang lain, hal ini mengindikasikan bahwa untuk alokasi belanja modal pemerintah masih relatif kecil. Dari tabel tersebut dapat dilihat, belanja modal memiliki porsi dibawah 20% dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2017, belanja lainnya yang meliputi belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga memiliki porsi diatas 43%, belanja pegawai memiliki porsi 16% sedangkan belanja barang dan jasa memiliki porsi diatas 20%. Dengan anggaran belanja modal yang relatif rendah pada tahun 2015 sampai dengan tahun 2017, dapat mengakibatkan kurang maksimalnya pelayanan kepada masyarakat khususnya yang berkaitan dengan tersedianya fasilitas sarana dan prasarana.

Terdapat beberapa contoh kasus di Indonesia mengenai penyerapan anggaran belanja yang belum maksimal atau belum sesuai dengan ketentuan. Misalnya saja pada Provinsi DKI Jakarta, seperti yang dilansir dari laman (www.finansial.bisnis.com), diketahui penyerapan anggaran belanja modal sebesar 27% atau 16,182 Triliun, belanja pegawai sebesar 31% atau 18,715 Triliun, belanja barang dan jasa sebesar 28% atau 16,624 Triliun dan belanja lainnya sebesar 14% atau 6,847 Triliun. Belanja modal terbesar

terdapat pada sektor pendidikan, kesehatan, perumahan, sarana dan prasarana jalan, sumber daya air, dan pembelian tanah. Minimnya realisasi penyerapan terjadi lantaran sebagian besar belanja modal yang dianggarkan digunakan untuk pengadaan alat. Dengan permasalahan penyerapan belanja modal pemerintah provinsi DKI Jakarta yang rendah ini berakibat terhadap pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya data penyerapan anggaran lain juga ditunjukkan oleh laman (www.bisnis.tempo.co), kasus rendahnya penyerapan anggaran belanja modal juga terjadi di Provinsi Kalimantan Timur. Pada tahun 2016 terdapat anggaran yang masih terparkir di kas daerah Bank Kaltim mencapai Rp 1,2 Triliun. Perencanaan anggaran belanja modal Kalimantan Timur mencapai Rp 2,6 triliun. Saat ini belanja modal yang sudah dibayarkan mencapai Rp 1,4 Triliun. Rendahnya penyerapan ini terjadi salah satunya disebabkan belum dibayarkan tagihan proyek infrastruktur di Kalimantan Timur dikarenakan belum adanya tagihan. Rendahnya penyerapan belanja modal di daerah menjadi salah satu hal yang menjadi catatan pemerintah pusat, karena alokasi yang dianggarkan buat belanja modal yang sudah tinggi namun realisasinya masih rendah, tentunya hal ini bisa berdampak pada pelayanan ke masyarakat.

Faktor yang mempengaruhi penetapan anggaran yang pernah diteliti adalah Pertumbuhan ekonomi dan *Tax effort* (Andaiani, 2012; Mayasari, 2014 dan Yunita, 2017). Hasil dari penelitian tersebut dapat diketahui bahwa pertumbuhan ekonomi memiliki tingkat pengaruh yang signifikan terhadap

anggaran belanja modal. Laju pertumbuhan ekonomi di setiap daerah berbeda, dengan perbedaan tingkat pertumbuhan ekonomi ini maka anggaran yang di alokasikan untuk belanja modal juga berbeda-beda. Pertumbuhan ekonomi serta penerimaan daerah dari sektor pajak yang tinggi juga tidak menjamin bahwa anggaran alokasi belanja modal juga tinggi begitupun sebaliknya. Ketika pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut meningkat maka roda ekonomi di daerah tersebut juga berputar sehingga secara tidak langsung penerimaan daerah dari sektor pajak meningkat. Upaya pajak atau *tax effort* yang dilakukan oleh pemerintah sejalan dengan pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut. Rendahnya penyerapan anggaran untuk belanja modal pemerintah dikhawatirkan dapat mengganggu kinerja dan kualitas pelayanan publik yang seharusnya diberikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat. Banyak proyek pembangunan infrastruktur daerah yang belum terlaksana dan menghambat pertumbuhan ekonomi daerah. Pemerintah daerah seharusnya memperbesar porsi alokasi belanja modal khususnya pada belanja modal bagian sektor publik seperti peralatan dan infrastruktur untuk meningkatkan produktivitas ekonomi masyarakat, karena semakin tinggi belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian

Selain itu, Indikator Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*) juga merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi anggaran belanja modal, seperti yang pernah diteliti oleh (Andaiani, 2012 dan Widiagma, 2015). Hasil dari penelitian tersebut dapat diketahui bahwa Indeks Pembangunan

Manusia memiliki keterkaitan terhadap anggaran belanja modal. Peran pemerintah dalam meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia juga dapat berpengaruh melalui realisasi belanja negara dalam pelayanan publik. Pemerintah daerah memiliki peran guna meningkatkan indeks pembangunan manusia di wilayahnya. Indeks pembangunan manusia yang tinggi bisa mengindikasikan bahwa anggaran belanja modal daerah yang terserap juga tinggi. Belanja modal yang di serap guna pembangunan daerah dapat meningkatkan standar hidup masyarakat sehingga setiap penyusunan anggaran belanja modal pemerintah harus memperhatikan juga indeks pembangunan manusia.

Sementara itu faktor penduduk dan luas wilayah dalam penelitian yang pernah dilakukan oleh (Yunita, 2012; Putra, 2017; Huda, 2016 dan Widiagma, 2015) memiliki pengaruh yang signifikan terhadap anggaran belanja modal. Besarnya jumlah penduduk serta luas wilayah akan berhadapan dengan seberapa cepat kemampuan bertambahnya jumlah alat-alat pemenuh kebutuhan serta sarana dan prasarana (infrastruktur) untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Jumlah penduduk dan luas wilayah yang besar akan mempengaruhi seberapa besar anggaran belanja modal yang akan dianggarkan. Ketika jumlah penduduk disuatu wilayah besar, maka kebutuhan akan fasilitas sosial seperti sekolah, rumah sakit, jalan raya, pasar, dan lain-lain akan meningkat. Anggaran untuk memfasilitasi kebutuhan tersebut berasal dari anggaran belanja modal, sehingga faktor penduduk dan luas wilayah memiliki pengaruh yang cukup besar dalam penetapan anggaran belanja modal pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa indeks pembangunan manusia, pertumbuhan ekonomi, *tax effort*, jumlah penduduk dan luas wilayah secara simultan berdampak terhadap jumlah alokasi anggaran belanja modal. Indeks pembangunan manusia dicerminkan oleh pembangunan berbagai macam sarana prasarana dan infrastruktur guna meningkatkan taraf kualitas fisik dan non fisik penduduk serta tingkat kesejahteraan masyarakat baik dari aspek pendidikan, kesehatan dan kebutuhan akan ketersediaan perumahan yang layak. Untuk ini maka pemerintah memerlukan alokasi belanja modal untuk mewujudkan pencapaian indeks pembangunan manusia yang baik. Demikian pula dengan pertumbuhan ekonomi, dimana untuk memacu pertumbuhan ekonomi maka pemerintah Provinsi perlu mengalokasikan belanja modalnya. Bila indeks pembangunan manusia dan pertumbuhan ekonomi yang telah ditetapkan dapat tercapai maka hal yang tidak kalah pentingnya adalah pemerintah Provinsi harus mengeluarkan belanja modal agar pembangunan kualitas fisik dan non fisik yang tercermin melalui IPM dan pertumbuhan ekonomi dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Jadi untuk menunjang semua hal tersebut di atas, maka pemerintah Provinsi hendaknya membuat suatu kebijakan yang terkait dengan belanja modal.

Sehubungan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, *Tax Effort*, Indeks Pembangunan Manusia, Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah Terhadap**

Pengalokasian Anggaran Belanja Modal Pemerintah Provinsi tahun 2015-2017”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dipaparkan, maka permasalahan yang menjadi bahan kajian dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal?
2. Bagaimana Pengaruh *Tax Effort* terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal?
3. Bagaimana Pengaruh Indeks Pembangunan Manusia terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal?
4. Bagaimana Pengaruh Jumlah Penduduk terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal?
5. Bagaimana Pengaruh Luas Wilayah terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dengan sejumlah masalah yang telah dikemukakan pada rumusan masalah diatas, maka dapat ditarik tujuan-tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Menguji pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
2. Menguji pengaruh *tax effort* terhadap pengalokasian anggaran belanja modal
3. Menguji pengaruh Indeks Pembangunan Manusia terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
4. Menguji pengaruh Jumlah Penduduk terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
5. Menguji pengaruh Luas Wilayah terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan tentunya memiliki serangkaian manfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Untuk menerapkan ilmu yang didapat serta melatih proses berpikir secara ilmiah, khususnya dalam bidang pemerintah daerah.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan koreksi dalam pengalokasian anggaran belanja modal pemerintah daerah serta memberikan informasi mengenai pentingnya pengaruh pertumbuhan ekonomi, *tax effort*, indeks pembangunan manusia, jumlah penduduk dan luas wilayah sebagai

bahan dalam pengambilan keputusan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik bagi masyarakat

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini dapat di kembangkan oleh peneliti lain sebagai acuan referensi lebih lanjut mengenai pertumbuhan ekonomi, *tax effort*, indeks pembangunan manusia, jumlah penduduk dan luas wilayah terhadap alokasi belanja modal.