

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Adanya reformasi di Indonesia telah membawa perubahan yang signifikan bagi pemerintahan, terutama yang berkaitan dengan proses pemerintahan dari awalnya pemerintahan yang tercentralisasi menjadi pemerintahan yang terdesentralisasi. Hal ini termuat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999, yang kemudian dilakukan pembaharuan sesuai kebutuhan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 32 tahun 2004, yang kemudian peraturan tersebut direvisi kembali dengan mengeluarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal 1, menyebutkan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dikenal dengan istilah desentralisasi.

Dalam pemberlakuan otonomi daerah tersebut, pemerintah daerah dituntut untuk mampu mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki untuk membiayai seluruh pengeluaran maupun belanja-belanja daerah sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah seperti yang tercantum dalam anggaran daerah. Jika diklasifikasikan menurut kelompok belanja, belanja daerah dikelompokkan menjadi dua yaitu belanja tidak langsung merupakan belanja yang penganggarannya tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya usulan program

atau kegiatan dan belanja langsung merupakan belanja yang penganggarannya dipengaruhi langsung oleh adanya program atau kegiatan, salah satu contohnya adalah belanja modal. Berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010, yang mengatur tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap yang memberikan manfaat lebih dari satu periode. Assyurriani (2015), menyatakan bahwa pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik.

Hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah berkaitan dengan belanja yaitu kualitas belanja daerah tersebut. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan RI (2014b), mengemukakan bahwa kualitas belanja daerah dalam APBD selama ini dianggap masih lemah. Hal ini dapat diindikasikan dengan belanja tidak langsung selalu lebih besar daripada belanja langsung. Padahal dalam berbagai literatur menunjukkan bahwa belanja langsung dianggap sebagai belanja pemerintah daerah yang mempunyai pengaruh penting terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah dan akan memiliki daya ungkit dalam menggerakkan roda perekonomian daerah. Berdasarkan hasil survei TKED (Tata Kelola Ekonomi Daerah), yang dilaksanakan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Ekonomi Daerah (KPPED) bersama dengan *The Asia Foundation (TAF)*, memperlihatkan pembangunan infrastruktur (bagian dari belanja modal) oleh pemerintah pusat salah satunya melalui BUMN lebih baik ketimbang

pembangunan yang dilakukan daerah. TAF juga menemukan bahwa rata-rata dana APBD di seluruh daerah didominasi oleh belanja pegawai. Akibatnya porsi belanja modal, termasuk pembangunan infrastruktur di daerah saat ini masih rendah yang pada akhirnya mempengaruhi kinerja ekonomi daerah tersebut (keuda.kemendagri.go.id, 2013).

Pembangunan tersebut bisa dilaksanakan jika perencanaannya dimasukkan ke dalam APBD pada pos belanja, terutama pada belanja modal. Kemudian yang tak kalah penting yaitu memastikan sejauh mana eksekusi atas rencana dan anggaran belanja yang dilaksanakan telah menjawab berbagai kebutuhan publik. Dalam rangka mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah, pemerintah telah menyusun Agenda Pembangunan Nasional yang termuat dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015, tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RJPMN) 2015-2019. Di dalam RJPMN 2015-2019 tersebut menjelaskan bahwa salah satu sasaran pengembangan tata kelola pemerintah daerah yaitu belanja modal pemerintah provinsi perlu ditingkatkan dan ditargetkan bisa mencapai 30 persen. Target tersebut meningkat sebesar 2 persen dari tahun 2012 yang mengharapkan tercapainya belanja modal pemerintah provinsi sebesar 28 persen. Oleh karena itu, di era desentralisasi dan otonomi daerah ini diharapkan pemerintah daerah dapat mendukung agenda pemerintah tersebut dengan menjalankan program-program pembangunan daerah yang efektif melalui belanja modal pemerintah.

Akan tetapi, berdasarkan data dan hasil kajian yang ada seringkali ditemukan fakta bahwa realisasi belanja daerah pada APBD di akhir tahun

seringkali di bawah target atau lebih rendah dibandingkan dengan anggarannya dan bahkan, target anggaran yang telah disepakati antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, tidak bisa diaplikasikan dalam pengelolaan anggaran daerahnya. Berdasarkan hasil olah data APBD pemerintah provinsi pada tahun 2015 dan 2017 yang dipublikasikan Badan Pusat Statistik dan DJPK, menunjukkan bahwa rata-rata persentase anggaran belanja modal provinsi per wilayah, tidak mampu mencapai target yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Besaran persentase belanja modal 2015 dan 2017 per wilayah antara lain : wilayah Sumatera sebesar 19 persen dan 20 persen, wilayah Jawa-Bali sebesar 17 persen dan 14 persen, wilayah Kalimantan sebesar 21 persen dan 19 persen, wilayah Sulawesi sebesar 21 persen dan 18 persen, dan wilayah Nusa Tenggara, Maluku dan Papua sebesar 22 persen dan 19 persen. Dari data tersebut mengindikasikan bahwa keseriusan pemerintah provinsi di Indonesia terhadap pembangunan belum maksimal, bahkan pencapaian angka tersebut masih jauh dari target yang ditetapkan pada tahun 2012 sebesar 28 persen. Walaupun dalam anggaran menunjukkan nilai nominal tinggi, dalam konteks ini keseriusan pemerintah provinsi dalam penyediaan pelayanan terhadap publik perlu dipertanyakan.

Percepatan belanja modal daerah diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Tingkat pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan. Bila pertumbuhan ekonomi suatu daerah baik, maka berpengaruh pula pada belanja modal pemerintah daerah tersebut. Semakin baik pertumbuhan daerah tersebut,

maka semakin menuntut pemerintah daerah untuk mengalokasikan belanja modalnya semakin banyak lagi (Dewi dan Suyanto, 2015). Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi belanja modal pemerintah yaitu dilihat dari tingkat efisiensi keuangan daerah tersebut. Di era otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk lebih efisien dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga pemerintah daerah tidak hanya menghabiskan pengeluaran daerah pada belanja rutin setiap tahun anggaran melainkan lebih memprioritaskan kepada komposisi belanja modal ke sektor yang produktif.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah juga dituntut untuk memiliki kemandirian keuangan daerah yang lebih besar. Dengan tingkat kemandirian keuangan yang lebih besar berarti daerah tidak akan lagi sangat tergantung pada bantuan pemerintah pusat. Semakin tinggi tingkat kemandirian keuangan, maka daerah dapat memberikan pelayanan publik yang lebih berkualitas, melakukan investasi jangka panjang, dan sebagainya (Mahmudi, 2016b:134). Pengalokasian belanja modal pemerintah daerah menjadi tantangan tersendiri bagi para pemangku kekuasaan mengingat besarnya jumlah belanja rutin yang dikeluarkan setiap tahun anggaran salah satunya yaitu belanja pegawai. Belanja pegawai yang masih besar dalam postur APBD menjadi pertimbangan bagi pemerintah daerah untuk merubah prioritas belanja pemerintah kepada belanja modal. Dengan demikian, jumlah belanja pegawai yang dikeluarkan pemerintah daerah tentu akan mempengaruhi komposisi belanja modal dalam anggaran sehingga dibutuhkan perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah yang baik bagi setiap pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.

Perubahan prioritas belanja daerah ke belanja modal juga bertujuan untuk peningkatan fasilitas publik sehingga dapat meningkatkan kepercayaan publik dan mampu mempengaruhi peningkatan aktivitas ekonomi masyarakat serta dapat meningkatkan investasi daerah tersebut. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Susetyo, *et.al.* (2018), dalam *International Journal of Economics and Financial Issues* dengan judul *Impact of Capital Expenditure and Public Utility Customers to Economic Development of District-City in Sumatra-Indonesia*. Hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa belanja modal atas fasilitas umum publik (*public utility*) dapat meningkatkan perkembangan ekonomi daerah.

Berdasarkan uraian-uraian dan hasil-hasil penelitian di atas, maka peneliti termotivasi untuk melihat tingkat perekonomian daerah dan bagaimana kesiapan keuangan daerah yang tercermin dari efisiensi dan kemandirian keuangan daerah serta porsi belanja pegawai di provinsi Se-Indonesia dalam meningkatkan pembangunan daerah yang terlihat dari penggunaan belanja modal daerah. Beberapa penelitian yang dilakukan terhadap variabel-variabel (pertumbuhan ekonomi, efisiensi keuangan daerah, kemandirian keuangan daerah dan belanja pegawai) yang mempengaruhi belanja modal juga seringkali menemukan hasil yang berbeda-beda dan cenderung tidak konsisten antara satu sama lain. Dengan demikian, penelitian ini dapat membuktikan dan memperkuat hasil penelitian-penelitian sebelumnya mengenai variabel-variabel yang diamati. Bahkan dimungkinkan dapat membantah hasil penelitian tersebut. Hal ini menarik untuk dibuktikan apakah terdapat pengaruh pertumbuhan ekonomi, efisiensi keuangan daerah, kemandirian keuangan daerah dan belanja pegawai terhadap belanja modal.

Dengan demikian, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul : **“Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Efisiensi Keuangan Daerah, Kemandirian Keuangan Daerah dan Belanja Pegawai Terhadap Belanja Modal Pemerintah Provinsi Se-Indonesia Periode 2012-2017”**

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan dalam latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah provinsi Se-Indonesia tahun 2012-2017?
2. Apakah efisiensi keuangan daerah berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah provinsi Se-Indonesia tahun 2012-2017?
3. Apakah kemandirian keuangan daerah berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah provinsi Se-Indonesia tahun 2012-2017?
4. Apakah belanja pegawai berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah provinsi Se-Indonesia tahun 2012-2017?

1.3. Batasan Masalah

Batasan masalah perlu diberikan mengingat begitu luasnya ruang lingkup dalam penelitian. Dalam penelitian ini, masalah yang diteliti antara lain mengkaji data pertumbuhan ekonomi pemerintah provinsi di Indonesia dan indikator kinerja keuangannya (meliputi efisiensi keuangan daerah dan kemandirian keuangan daerah) serta belanja pegawai pemerintah dalam mempengaruhi belanja modal pemerintah provinsi di Indonesia pada tahun 2012-2017.

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini antara lain :

1. Untuk menganalisis/membuktikan secara empiris bagaimana pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal pemerintah provinsi Se-Indonesia tahun 2012-2017.
2. Untuk menganalisis/membuktikan secara empiris bagaimana pengaruh efisiensi keuangan daerah terhadap belanja modal pemerintah provinsi Se-Indonesia tahun 2012-2017.
3. Untuk menganalisis/membuktikan secara empiris bagaimana pengaruh kemandirian keuangan daerah terhadap belanja modal pemerintah provinsi Se-Indonesia tahun 2012-2017.
4. Untuk menganalisis/membuktikan secara empiris bagaimana pengaruh belanja pegawai terhadap belanja modal pemerintah provinsi Se-Indonesia tahun 2012-2017.

1.5. Kontribusi Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini antara lain:

1. Kontribusi Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan dijadikan sebagai bahan rujukan (referensi) dalam melakukan penelitian mengenai penganggaran daerah dan manajemen keuangan publik.

2. Kontribusi Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam menentukan dan

mempertimbangkan besar kecilnya porsi belanja modal dalam menunjang peningkatan perekonomian daerah.

3. Kontribusi Kebijakan

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kebijakan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah provinsi dalam pengelolaan keuangan daerah terutama dalam hal penganggaran untuk meningkatkan kualitas layanan publik melalui anggaran belanja modal.

1.6. Sistematika Penulisan

Suatu karya ilmiah sangat memerlukan sistematika dalam penulisan. Adapun sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini terdapat uraian mengenai latar belakang masalah penelitian, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Dalam bab ini terdapat teori-teori yang akan digunakan sebagai acuan dasar teori dan analisis, penelitian terdahulu, rerangka pemikiran dan pengembangan hipotesis.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Dalam bab ini berisi penjelasan mengenai cara melakukan penelitian mulai dari metode penelitian, sumber data, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, definisi operasional dan pengukuran variabel, serta analisis data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi penjelasan mengenai hasil analisis serta pembahasan data yang diperoleh melalui metode pengumpulan data dan menjelaskan data yang telah diolah serta menganalisis dan menginterpretasikannya.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini memuat kesimpulan hasil penelitian yang dilakukan, keterbatasan dan memberikan saran-saran yang diperlukan kepada pihak-pihak yang terkait.

