

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Untuk melaksanakan hak dan kewajiban serta untuk melaksanakan tugas yang dibebankan oleh rakyat, pemerintah daerah harus mempunyai suatu rencana yang matang untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan. Rencana-rencana tersebut disusun secara matang yang nantinya dipakai sebagai pedoman dalam langkah pelaksanaan keuangan daerah. Rencana-rencana pemerintah daerah untuk melaksanakan keuangan daerah dituangkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Menurut Mardiasmo (2009:61) anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta yang relatif kecil nuansa politiknya. Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.

Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategik telah selesai dilakukan. Anggaran merupakan artikulasi dari hasil perumusan strategi dan perencanaan strategik yang telah dibuat. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan menggagalkan perencanaan yang sudah disusun. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi.

Mengacu kepada Permendagri 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah (pasal 1 ayat 9). Struktur APBD secara garis besar terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Ketiga komponen besar dalam APBD tersebut merupakan suatu kesatuan yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. Pendapatan yang cukup dapat menjamin pelaksanaan kegiatan-kegiatan atau program-program yang disusun oleh pemerintah daerah. Wujud nyata dari pada kegiatan atau program adalah belanja-belanja. Dalam rangka menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat, pemerintah daerah dituntut agar mampu membuat atau menyusun anggaran belanja yang ekonomis, efektif dan efisien. Dengan lain kata, pemerintah daerah wajib menganggarkan belanja (di

samping anggaran pendapatan dan pembiayaan) yang lebih berpihak kepada kebutuhan masyarakat di daerah secara luas.

Hal yang melatar belakangi penulis untuk meneliti masalah belanja adalah karena ada tendensi di pemerintah daerah membuat anggaran belanja kurang memperhatikan *output* dan *outcome* serta dampak belanja itu sendiri terhadap masyarakat dalam jangka panjang. Pemerintah daerah dalam menyusun belanja yang tertuang di dalam Rencana Kerja Anggaran (RKA) masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD) atau Dinas/Badan/Kantor seperti berlomba-lomba membuat anggaran belanja, mencari jalan bagaimana agar mendapatkan alokasi belanja yang lebih besar, sedangkan program atau kegiatan yang didanai kurang bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

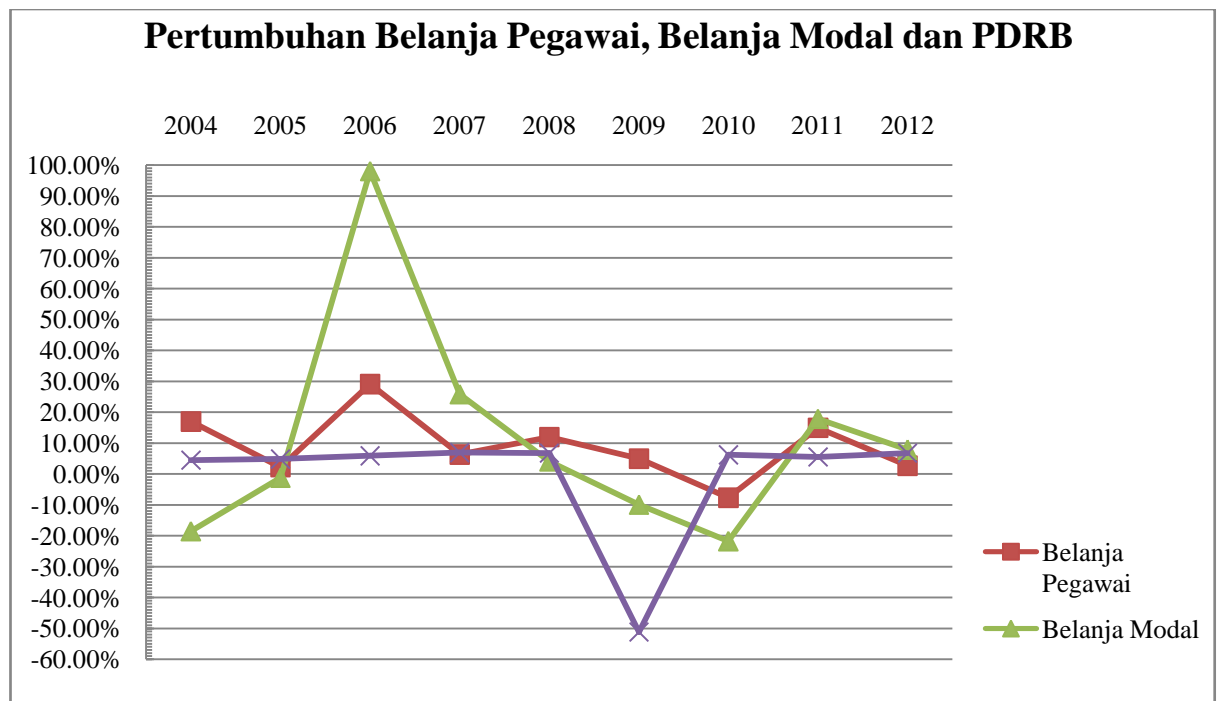
Menurut Permendagri 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja dapat diklasifikasikan dalam beberapa kategori yaitu: (1) belanja menurut urusan yaitu urusan wajib dan urusan pilihan; (2) belanja menurut fungsi; (3) belanja menurut organisasi dan (4) belanja menurut program dan kegiatan (pasal 24). Dalam penelitian ini penulis menggunakan data belanja menurut klasifikasi yang ke-4 yaitu belanja menurut program dan kegiatan. Pertimbangan penulis adalah bahwa belanja menurut program dan kegiatan lebih spesifik serta merupakan format dasar RKA-SKPD dalam menyusun anggaran pendapatan dan belanja sehingga menjadi dokumen anggaran yang disebut Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD).

Lebih jauh lagi bahwa klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan tersebut dibagi menjadi 2 yaitu (1) belanja tidak langsung dan (2) belanja langsung (pasal

36). Belanja tidak langsung adalah belanja yang dianggarkan tidak terkait langsung dengan pelaksanaan program atau kegiatan. Belanja langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam pasal 36 ayat (1) Permendagri 13 Tahun 2006 tersebut terdiri dari belanja: (1) belanja pegawai; (2) bunga; (3) subsidi; (4) hibah; (5) bantuan sosial; (6) belanja bagi hasil; (7) bantuan keuangan; dan (8) belanja tidak terduga. Sedangkan belanja langsung terdiri dari jenis belanja: (1) belanja pegawai; (2) belanja barang dan jasa; dan (3) belanja modal.

Dalam tabel berikut ini dapat dilihat perkembangan belanja langsung di Kabupaten Tulang Bawang selama periode tahun 2004-2012 sebagai berikut:

Gambar 1.1. Pertumbuhan Belanja Pegawai, Belanja Modal dan PDRB di Kabupaten Tulang Bawang Tahun 2004 dan 2012



Dilihat dari gambar 1.1 pertumbuhan belanja pegawai di Kabupaten Tulang Bawang lebih besar dibandingkan belanja modal dan PDRB pada tahun 2006.

Agar tidak terjadi salah pengertian, perlu dijelaskan bahwa belanja modal dalam penelitian ini adalah jumlah belanja dalam belanja langsung (pasal 53 Permendagri 13 Tahun 2006) yaitu belanja yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Adapun yang dimaksud dengan belanja pegawai dalam penelitian ini adalah belanja tidak langsung (pasal 37 Permendagri 13 Tahun 2006) yaitu belanja kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, ditambah dengan uang representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan Kepala dan Wakil Kepala Daerah serta penghasilan dan penerimaan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dianggarkan dalam belanja pegawai.

Alokasi belanja modal dan belanja pegawai yang relatif besar jika dibandingkan dengan belanja-belanja lain tentunya diharapkan akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Peningkatan belanja tidak langsung berupa belanja pegawai yang layak dan memenuhi standar diharapkan akan mendorong peningkatan produktivitas pegawai atau pejabat di daerah untuk meningkatkan semangat kerja, menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan masyarakat. Dalam hal ini penulis beranggapan bahwa pegawai negeri sipil dan para pejabat di daerah merupakan salah satu pelaku ekonomi daerah yang sangat penting karena mereka

bertindak sebagai fasilitator, mediator sekaligus katalisator pembangunan daerah, yang notabene sebagai pemegang kewenangan fiskal melalui kebijakan APBD.

Variabel yang dipilih dalam penelitian ini adalah belanja modal, belanja pegawai dan pertumbuhan ekonomi daerah. Belanja modal diambil berdasarkan asumsi sisi belanja yang memihak pada kepentingan publik. Belanja pegawai dipilih berdasarkan sisi pemerintah daerah dimana sebagai pelaksana atau pelaku kebijakan yaitu pegawai serta pejabat itu sendiri. Pengaruh kedua belanja tersebut dihubungkan dengan pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan mengetahui pengaruh kedua jenis belanja tersebut terhadap pertumbuhan ekonomi daerah, maka diharapkan ditemukan alokasi belanja yang paling ideal di masa mendatang, di mana tercipta suatu harmonisasi atau keseimbangan antara pemerintah daerah dengan masyarakat itu sendiri. Dengan pemberian gaji dan penghasilan yang sesuai dan layak kepada pegawai negeri sipil diimbangi dengan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, di mana masyarakat juga mendapatkan kepuasan yang maksimal atas pelayanan pemerintah daerah melalui penyediaan fasilitas, sarana dan prasana publik yang bermutu, yang secara umum meningkatnya kualitas hidup masyarakat dalam arti luas. Berdasarkan latar belakang tersebut, tertarik menulis tesis dengan judul "Pengaruh Belanja Modal dan Belanja Pegawai Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah".

1.2 Pemasalahan

Pertumbuhan ekonomi suatu daerah sering dijadikan indikator makro ekonomi adalah Pendapatan Regional atau yang sering dikenal Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). PDRB menggambarkan kinerja perekonomian suatu daerah dalam

kurun waktu tertentu. Dalam hal ini penulis ingin mengadakan penelitian di Kabupaten Tulang Bawang dengan kurun waktu dari tahun 2003 sampai tahun 2012, permasalahan yang akan diteliti adalah “Bagaimana pengaruh belanja pegawai dan belanja modal secara simultan dan parsial terhadap pertumbuhan ekonomi daerah di Kabupaten Tulang Bawang”.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

Untuk menganalisis pengaruh belanja pegawai dan belanja modal secara simultan dan parsial terhadap pertumbuhan ekonomi daerah di Kabupaten Tulang Bawang.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang dapat memberikan sumbangan pemikiran yang berupa informasi sebagai bahan pengambilan keputusan dalam penyusunan APBD. Dengan diketahuinya perilaku dan pengaruh belanja modal dan belanja pegawai terhadap pertumbuhan ekonomi daerah di Kabupaten Tulang Bawang maka akan memudahkan dalam proses penyusunan dan pengalokasian belanja modal dan belanja pegawai agar memberikan manfaat yang optimal bagi pertumbuhan ekonomi masyarakat.
2. Bagi Pemerintah Pusat dapat memberikan sumbangan pemikiran yang berupa informasi sebagai bahan pengambilan keputusan tentang bagaimana membuat suatu sistem penggajian bagi pegawai negeri sipil

serta para pejabat di daerah (sistem reward dan punishment) yang paling efisien dan bagaimana merancang suatu sistem manajemen belanja (panganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban) dari belanja modal dalam APBD dengan formula yang paling ekonomis, efektif dan efisien yang memberikan manfaat optimal bagi masyarakat di daerah.

3. Sebagai referensi selanjutnya yang tertarik meneliti pengelolaan keuangan.

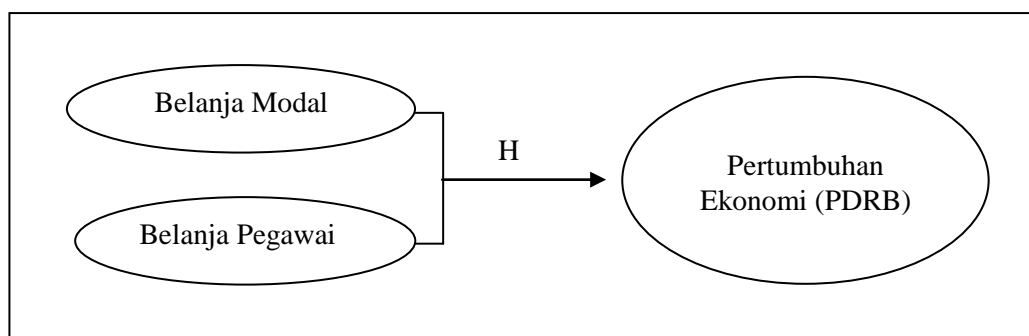
1.5 Batasan Penelitian

- a. Anggaran Belanja Langsung yang dikaji adalah Belanja Modal dan Belanja Pegawai, sedangkan pertumbuhan ekonomi daerah yang dikaji adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).
- b. Data yang digunakan adalah laporan keuangan daerah tahun 2003 sampai tahun 2012 di kabupaten Tulang Bawang.

1.6 Kerangka Pemikiran

Berikut ini adalah kerangka pemikiran yang penulis gambarkan untuk mempermudah mengetahui arah tujuan penelitian ini. Adapun kerangka pemikirannya adalah sebagai berikut :

Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran



Penelitian ini akan mencoba melihat pengaruh pengelolaan keuangan daerah kabupaten Tulang Bawang yang digunakan variabel bebas (independent) yaitu belanja modal terhadap pertumbuhan ekonomi daerah sebagai variabel terikat (dependen) yaitu Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), dan pengaruh belanja pegawai terhadap pertumbuhan ekonomi daerah (PDRB).

Tabel 1.1 Dimensi Pengaruh Belanja Modal dan Belanja Pegawai Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah

Nama Belanja Pemerintah	Dimensi Pengaruh	Dampak Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah
Belanja Modal	Sisi Permintaan (<i>demand side</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menambah jumlah uang yang beredar 2. Menambah konsumsi atau belanja masyarakat sebagai akibat dari berjalan/lancarnya aktivitas ekonomi daerah 3. ekonomi daerah
	Sisi Penawaran (<i>supply side</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Akibat adanya investasi akan meningkatkan aktivitas ekonomi masyarakat 2. Menambah produksi akibat bertambahnya permintaan 3. Menambah atau membuka lapangan kerja akibat dari belanja modal atau investasi tersebut.
Belanja Pegawai	Sisi Permintaan (<i>demand side</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menambah jumlah uang yang beredar akibat bertambahnya gaji atau tunjangan yang diterima. 2. Akibat gaji/tunjangan naik, maka konsumsi juga akan bertambah.

1.7 Hipotesis

Latar belakang, permasalahan dan kerangka pemikiran dijadikan dasar untuk mengajukan hipotesis sebagai berikut :

H1 : Belanja modal berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi daerah di Kabupaten Tulang Bawang.

H2 : Belanja pegawai berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi daerah di Kabupaten Tulang Bawang.