

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

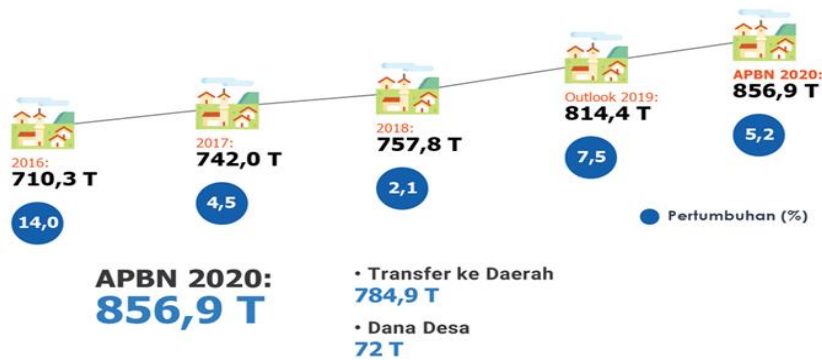
Salah satu faktor pendukung pertumbuhan ekonomi daerah adalah tersedianya infrastruktur yang memadai. Pembangunan berbagai proyek infrastruktur di berbagai daerah memiliki dampak pada peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional. Selain mengatasi ketimpangan antara pusat dan daerah, pengerjaannya dapat pula meringankan biaya produksi menjadi lebih murah. Kementerian PUPR (Beritasatu.com, 19 Februari 2020) menyatakan bahwa untuk pembangunan sampai 2024, dibutuhkan biaya sekitar Rp 2.058 triliun. Sementara, anggaran di APBN paling banyak adalah Rp 623 triliun, sehingga masih ada selisih sekitar Rp 1.453 triliun. Selisih tersebut diupayakan ditutup dari investasi dan penugasan dari BUMN. Kementerian PUPR akan fokus pada pembangunan sumber daya air, konektivitas jalan dan jembatan, serta permukiman dan perumahan.

Dalam rangka pencapaian maksud pemerintah, APBN dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen paling penting peranannya dalam mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui berbagai program dan kegiatan pembangunan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah,

harus sejalan dengan tujuan bernegara dan konsisten dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Jadi, antara APBD dan APBN harus ada sinkronisasinya, dalam hal ini penerimaan dan pengeluaran daerah baik dalam bentuk uang barang dan jasa harus ada dan dianggarkan dalam APBD. Hal senada sebelumnya telah ditegaskan oleh Wakil Menteri Keuangan (Wamenkeu) dalam acara Simposium Pembekalan Kepemimpinan Pemerintah Dalam Negeri Bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2017 yang menyatakan bahwa, para kepala daerah memiliki peran penting dalam mengoptimalkan APBN dan APBD bagi kesejahteraan rakyat di daerahnya. Penegasan ini didasari pada kenyataan bahwa Pemerintah Pusat telah mengalokasikan banyak dana ke daerah untuk meningkatkan kesejahteraan, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan mengurangi kemiskinan di daerah..

Gambar 1.1 di bawah memperlihatkan bagaimana perhatian dan keberpihakan Pemerintah Pusat dalam mempercepat pembangunan daerah secara luas dan merata dalam kerangka kesatuan negara RI.

Gambar 1.1
Alokasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) 2016 – 2020

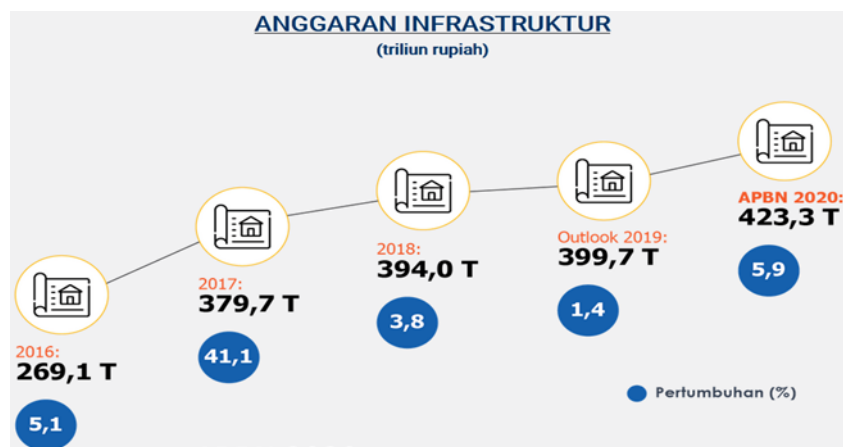


Sumber: DJPK, 2020

Berdasarkan Gambar 1.1 pada APBN 2016 pemerintah telah mengalokasikan dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) dari tahun ke tahun selalu meningkat pada tahun 2016 sebesar Rp710,3 Triliun, pada tahun 2017 Rp742,0 Triliun, pada tahun 2018 mencapai Rp 757,8 Triliun, pada tahun 2019 mencapai Rp 814,4 Triliun, pada tahun 2020 Rp 856,9 Triliun. (<http://www.djpk.kemenkeu.go.id>) - lihat pada Gambar 1.1 Fakta ini sekaligus menunjukkan bahwa dalam kebijakan aggarannya, pemerintah memandang pentingnya peranan daerah dalam menunjang perekonomian daerah khususnya maupun nasional pada umumnya. Oleh karena itu, semua program dan kegiatan dalam APBD hendaknya senantiasa dibuat dengan mempertimbangkan sinkronisasi dan harmonisasinya dengan APBN.

Sementara Tabel 1.2 berikut memperlihatkan tren anggaran perubahan anggaran untuk infrastruktur dalam APBN selama 2016 – 2020 dalam rangka percepatan pembangunan daerah.

Gambar 1.2



Sumber: DJPK, 2020

Dalam Gambar 1.2 memperlihatkan anggaran infrastuktur dari tahun ke tahu selalu meningkat pada tahun 2016 sebesar Rp 269,1 Triliun, pada Tahun 2017 sebesar Rp 379,7 Triliun, pada tahun 2018 sebesar Rp 394,4 Triliun, pada tahun 2019 sebesar Rp 399,7 T, pada tahun 2020 sebesar 423,3 Triliun. Lihat pada gambar 1.2 terlihat bahwa pemerintah sekaligus menunjukkan bahwa dalam kebijakan aggarannya, pemerintah memandang pentingnya peranan daerah dalam menunjang anggaran untuk pembangunan daerah dalam rangka sikronisasikan kebijakan pusat dan daerah.

Dalam rangka sinkronisasi kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah, Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta meningkatkan kualitas penyusunan APBD, Pasal 34 ayat (2) PP 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa setiap tahunnya Menteri Dalam Negeri menetapkan pedoman penyusunan APBD agar sejalan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Peningkatan sinkronisasi kebijakan meliputi, sinkronisasi kebijakan dengan substansi permasalahan dan peluang pembangunan yang faktual dihadapi di daerah, serta sinkronisasi kebijakan antar tingkatan pemerintahan. Hal ini dipertegas dengan UU No.25 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional antara lain bertujuan untuk: (a) mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, (b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi antar fungsi pemerintahan dan sinergi pusat dan daerah.

Di sisi lain, Pemerintah Daerah diharapkan agar menglokasikan dana yang ada lebih besar bagi kepentingan masyarakat (belanja langsung) di daerahnya dari pada untuk kepentingan belanja aparatur daerah. Dari jumlah tersebut pemerintah mengharapakan bahwa dana yang sebenarnya merupakan Dana Bagi Hasil maupun DAU tersebut, 25% digunakan untuk belanja infrastruktur, 20% untuk pendidikan, 10% untuk kesehatan. Jadi intinya pemerintah menginginkan belanja publik harus lebih besar dari belanja aparatur. Oleh karena itu, pendapatan daerah yang merupakan sumber untuk membiayai belanja daerah (belanja langsung dan belanja tidak

langsung) harus dalam proporsi yang mendukung kegiatan maupun program dalam APBN. Pengalokasian pendapatan daerah ke belanja langsung harus lebih besar daripada kebelanja tidak langsung. Hal ini dikarenakan belanja langsung merupakan suatu tindakan pengeluaran biaya untuk menciptakan pembangunan yang nantinya berguna untuk kesejahteraan rakyat.

Sementara untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di bidang pendidikan dan kesehatan, undang-undang mewajibkan Pemerintah Pusat dan Daerah untuk mengalokasikan sejumlah persentase tertentu dari total belanja untuk pendidikan (UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional) dan kesehatan (UU Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kesehatan). Belanja wajib ini ditetapkan untuk dialokasikan sebesar 20% dari total belanja untuk bidang pendidikan (berlaku bagi belanja pusat dan belanja daerah), serta 5% dari total belanja pusat dan 10% dari total belanja daerah untuk bidang kesehatan.

Belanja wajib merupakan suatu upaya untuk memastikan ketersediaan anggaran khususnya untuk bidang pendidikan dan kesehatan, mengingat sebelum berlakunya undang-undang di atas, alokasi belanja untuk kedua bidang tersebut relatif lebih rendah. Pada tahun anggaran 2017 dan 2018, belanja wajib juga ditetapkan untuk bidang infrastruktur. UU Nomor 18 Tahun 2016 tentang APBN 2017 dan UU Nomor 15 Tahun 2017 tentang APBN 2018 mewajibkan pemerintah daerah untuk mengalokasikan sekurang-

kurangnya 25% dari Dana Transfer Umum (DTU) untuk infrastruktur pelayanan publik. Dengan ketentuan belanja wajib, alokasi belanja daerah akan ditingkatkan untuk bidang-bidang yang menjadi target prioritas, yaitu pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.

Pada 14 November 2019, Menteri Keuangan Sri Mulyani meminta agar Pemerintah Daerah mengelola dana yang ditransfer pemerintah dengan efisien. Pasalnya, ia menemukan 70 persen alokasi dana dari total APBD digunakan untuk menanggung urusan pegawai ketimbang diperuntukkan bagi masyarakat dan infrastruktur. Sri Mulyani mencatat bahwa sekitar 13,4 persen dana APBD ternyata digunakan untuk perjalanan dinas. Lalu sekitar 17,5 persennya untuk jasa kantor yang total nilainya mencapai 31 persen dari APBD. Besar belanja pegawai sementara itu menyentuh sekitar 36 persen. Jika ditotal dengan pos belanja sebelumnya, Menkeu berkesimpulan sekitar 70 persen belanja APBD hanya digunakan untuk mengurus pejabat daerah. Menurutny, hal ini merupakan ironi karena masyarakat hanya mendapat sisa sekitar 30 persen atau sepertiganya saja. Ia mengatakan, porsi anggaran yang demikian harus diubah sehingga masyarakat mendapat manfaatnya.

Dalam struktur anggaran publik (APBD), belanja langsung serta belanja barang dan jasa bersifat investasi sehingga cenderung menjadi injeksi, sementara belanja pegawai dan belanja lain-lain bersifat konsumtif sehingga cenderung menciptakan kebocoran. Artinya, jika terjadi pergeseran dari

belanja yang sifatnya konsumsi ke belanja yang bersifat investasi berarti hal itu merupakan indikasi yang baik (Kemenkeu, 2013). Ketika struktur APBD lebih didominasi oleh belanja pegawai dan belanja lain-lain, maka pemerintah cenderung kesulitan dalam mendorong peningkatan program-program pelayanan publik seperti; infrastruktur jalan dan jembatan, irigasi, fasilitas pendidikan dan kesehatan, serta menjadi stimulus bagi perekonomian di daerah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Sumber pendapatan daerah terdiri atas: Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu: hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, lainlain PAD yang sah: dana perimbangan: dan lain-lain pendapatan daerah yang sah, dan pasal 167 yang termasuk dalam belanja daerah yang terdiri dari Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung.

Pendapatan daerah merupakan sumber untuk membiayai belanja daerah (belanja langsung dan belanja tidak langsung).Seharusnya, pengalokasian pendapatan daerah kebelanja langsung harus lebih besar daripada kebelanja tidak langsung. Hal ini dikarenakan belanja langsung merupakan suatu tindakan pengeluaran biaya untuk menciptakan pembangunan yang nantinya berguna untuk kesejahteraan rakyat.Namun, kebanyakan fenomena sekarang ini memperlihatkan bahwa pengalokasian belanja langsung lebih kecil dari pada pengalokasian belanja tidak langsung.

Contohnya penelitian yang dilakukan Dibyو Prabowo pada tahun 2001 yang meneliti beberapa kabupaten/kota di Indonesia, dan dalam penelitian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa sebagian besar (berkisar 80%-90%) DAU masih dipergunakan untuk anggaran rutin (terutama gaji pegawai), sedangkan alokasi untuk anggaran pembangunan berkisar 10%-20%. (Hamid, 2004:117).

Dimana melalui kewenangan otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur maka sudah menjadi tanggungjawab pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Timur dalam membelanjakan anggaran yang ada agar dimanfaatkan seefisien dan seefektif mungkin untuk pembangunan daerahnya. Berdasarkan (RPJMD) Rencana pembangunan jangka menengah daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2015-2019 ada beberapa indikator target pembangunan yang masih rendah seperti pendidikan, kesehatan dan infrastruktur masih belum efektif dan efisien dari anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan daerah.

Studi awal peneliti terhadap pengalokasian belanja daerah di APBD Pemerintah Propinsi NTT mengindikasikan bahwa Pemerintah Daerah cenderung kesulitan meningkatkan alokasi belanja langsung tidak semata karena rendahnya kapasitas fiskal, tetapi diduga ada sebab berantai yang muncul dari dinamika politik. Hal ini dapat dilihat berdasarkan tabel1.1berikut:

Table 1.1
Realisasi Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Provinsi NTT
Tahun Anggaran 2015 S/D Tahun 2018

Uraian	2015			2016		
	Anggaran	Realisasi	%	Anggaran	Realisasi	%
Pendapatan	3,353,173,473,800	3,315,669,415,296	98.88	3,708,327,498,000	3,875,554,164,669	104.51
Belanja	3,523,978,561,028	3,328,496,113,665	94.45	3,816,240,501,789	3,702,912,449,649	97.03
1. Belanja Tidak Langsung	2,071,352,295,000	2,044,792,232,932	98.72	2,419,872,748,789	2,393,234,089,254	98.90
Belanja Pegawai	505,472,529,000	506,293,029,402	100.16	548,142,207,000	542,985,141,299	99.06
Belanja Hibah	1,165,969,584,000	1,171,350,213,743	100.46	1,457,068,750,000	1,472,015,600,000	101.03
Belanja Bantuan Sosial	28,337,378,000	20,957,580,000	73.96	10,848,900,000	10,848,900,000	100.00
Belanja Bagi Hasil	331,907,887,000	317,680,998,260	95.71	381,323,836,789	346,786,046,455	90.94
Belanja Bantuan Keuangan	32,164,917,000	27,459,614,000	85.37	20,489,055,000	19,448,994,000	94.92
Belanja Tidak Terduga	7,500,000,000	1,050,797,527	14.01	2,000,000,000	1,149,407,500	57.47
2. Belanja Langsung	1,452,626,266,028	1,283,703,880,733	88.37	1,396,367,753,000	1,309,678,360,395	93.79
Belanja Pegawai	95,187,272,669	90,070,775,782	94.62	104,151,030,808	101,681,932,485	97.63
Belanja Barang/Jasa	660,586,516,012	586,930,890,374	88.85	659,014,245,790	605,697,383,275	91.91
Belanja Modal	696,852,477,347	606,702,214,577	87.06	633,202,476,402	602,299,044,635	95.12
Pembiayaan	170,805,087,228	171,552,722,158	100.44	111,296,492,789	110,246,903,748	99.06

Uraian	2017			2018		
	Anggaran	Realisasi	%	Anggaran	Realisasi	%
Pendapatan	4,797,226,620,000	4,700,213,492,589	97.98	4,910,289,134,602	4,781,089,962,593	97.37
Belanja	5,008,145,707,768	4,634,876,188,618	92.55	5,190,622,198,767	4,846,839,267,378	93.38
1. Belanja Tidak Langsung	3,235,030,410,000	3,090,398,949,142	95.53	3,413,103,426,565	3,218,631,037,313	94.30
Belanja Pegawai	1,315,082,527,000	1,261,870,373,634	95.95	1,314,536,504,000	1,285,969,369,989	97.83
Belanja Hibah	1,390,771,854,666	1,347,982,296,400	96.92	1,585,971,520,500	1,481,857,799,120	93.44
Belanja Bantuan Sosial	23,151,000,000	21,423,300,000	92.54	19,461,000,000	19,426,000,000	99.82
Belanja Bagi Hasil	497,701,783,334	455,802,033,793	91.58	485,770,954,900	427,541,748,500	88.01
Belanja Bantuan Keuangan	3,423,245,000	3,264,679,000	95.37	3,710,934,400	3,710,934,400	100.00
Belanja Tidak Terduga	4,900,000,000	56,266,315	1.15	3,652,512,765	125,185,304	3.43
2. Belanja Langsung	1,773,115,297,788	1,544,477,239,476	87.11	1,777,518,772,202	1,628,208,230,065	91.60
Belanja Pegawai	150,226,649,800	142,185,667,732	94.65	145,383,061,650	139,382,893,672	95.87
Belanja Barang/Jasa	1,017,486,099,044	919,366,667,404	90.36	1,061,111,278,544	959,064,301,790	90.38
Belanja Modal	605,402,548,924	482,924,904,340	79.77	571,024,432,008	529,761,034,603	92.77
Pembiayaan	210,919,087,768	208,239,521,193	98.73	280,333,084,165	278,544,277,613	99.36

Berdasarkan data dalam tabel di atas jelas terlihat bahwa dari tahun ke tahun sering terjadi *budgetary variance* pada pos-pos belanja, baik belanja tidak langsung maupun belanja langsung. Untuk pos belanja Tidak Langsung tahun anggaran 2015; tingkat persentasenya sebesar 94,45%. Pada tahun 2016; dengan tingkat persentasenya sebesar 97,03%, Pada tahun 2017; dengan tingkat persentasenya sebesar 92,55%, Sedangkan pada tahun 2018; tingkat persentasenya sebesar 93,38%.

Sementara untuk pos belanja Langsung, hal yang sama (*budgetary variance*) juga selalu terjadi dari tahun ke tahun, dimana pada tahun 2015 dengan tingkat persentasenya sebesar 88,37%. Pada tahun 2016; dengan tingkat persentasenya sebesar 93,79%, Pada tahun 2017 dengan tingkat persentasenya sebesar 87,11%, Sedangkan pada tahun 2018 dengan tingkat persentasenya sebesar 91,60%.

Selain masalah gejala *budgetary variance* yang terus terjadi dengan tingkat penyerapannya yang selalu di bawah 100%, masalah lain yang patut dikritisi adalah persoalan belanja modal yang terus menurun selama periode 2015 – 2017, meskipun pada tahun 2018 kembali mengalami kenaikan, tetapi jumlahnya tidak signifikan. Hal ini sekaligus mengindikasikan adanya potensi tidak adanya perbaikan indikator target prioritas pembangunan di NTT selama periode pengamatan.

Sesuai dengan permendagri Nomor 29 Tahun 2009 tentang pedoman penyusunan APBD belanja daerah disusun dengan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil yang direncanakan dan diupayakan agar belanja langsung mendapat porsi alokasi yang lebih besar dari belanja tidak langsung dan belanja modal mendapat porsi yang lebih besar dari belanja pegawai atau belanja barang dan jasa. Jika dibandingkan antar teori dan kenyataan yang terjadi di tahun 2015-2018 komposisi pengalokasian belanja langsung lebih kecil dari belanja tidak langsung yang terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Timur tidak memenuhi syarat komposisi ideal, karena belanja pemerintah daerah secara langsung maupun tidak langsung berdampak pada kualitas pembangunan daerah terhadap indikator bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur pada Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Analisis belanja daerah sangat penting dilakukan untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah telah melakukan efisiensi anggaran untuk menghindari pengeluaran yang tidak perlu dan pengeluaran yang tidak tepat sasaran. Pemerintah tidak perlu lagi berorientasi untuk menghabiskan anggaran yang berakibat terjadinya pemborosan anggaran melainkan melainkan berorientasi pada output dan outcome dari anggaran. Analisis varians belanja dan pertumbuhan belanja akan memberikan keseimbangan antara belanja pada Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Berdasarkan penjelasan dalam latar belakang di atas, maka peneliti merasa perlu untuk melakukan penelitian terkait dengan proporsi belanja daerah dalam APBD Pemerintah Daerah Propinsi NTT dengan judul: **“Analisis Proporsi Belanja Daerah Dalam APBD dan Dampaknya Terhadap Perbaikan Indikator Target Pembangunan” (Studi Kasus atas APBD Pemda Provinsi NTT 2015 – 2018).**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang uraikan di atas, maka rumusan masalah yang dapat dibangun untuk tujuan penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proporsi belanja dalam APBD Pemerintah Daerah Propinsi NTT periode 2015 – 2018 ?
2. Bagaimana proporsi belanja dalam APBD Pemerintah Daerah Propinsi NTT berpengaruh terhadap perbaikan indikator target pembangunan, yaitu infrastruktur, pendidikan dan kesehatan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis proporsi belanja dalam APBD Pemerintah Daerah Propinsi NTT periode 2015 – 2018
2. Untuk melihat sejauh mana proporsi belanja dalam APBD Pemerintah Daerah Propinsi NTT berpengaruh terhadap perbaikan

indikator target pembangunan, yaitu infrastruktur, pendidikan dan kesehatan selama periode 2015 – 2018.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini berikut hasilnya diharapkan akan memberi manfaat yang berharga bagi:

1. Peneliti

Dengan penelitian ini diharapkan penulis memperoleh tambahan pemahaman teoritik maupun empirik sehubungan dengan objek yang diteliti dan sebagai salah satu pemenuhan persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan jenjang S1 pada Fakultas Ekonomi Universitas Katolik Widya Mandira Kupang.

2. Pemerintah

Hasil penelitian ini sekiranya dapat memberi pemahaman serta informasi yang berharga mengenai postur belanja dalam APBD Pemerintah Propinsi NTT selama periode 2015 – 2018 dan sejauh mana kebijakan anggaran belanja Pemerintah Propinsi NTT mampu berkontribusi terhadap perbaikan indikator target pembangunan, yaitu infrastruktur, pendidikan dan kesehatan Propinsi NTT selama periode 2015 – 2018.

3. Dunia pendidikan dan penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi yang berharga dalam menambah wawasan keilmuan tentang objek yang diteliti serta sebagai referensi bagi peneliti berikutnya dalam melakukan penelitian terhadap objek yang sama.