

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara kesatuan Republik Indonesia adalah negara dengan keadaan geografis kepulauan sehingga dapat memengaruhi sistem pemerintahannya. Kondisi tersebut mengakibatkan adanya kesulitan koordinasi antara pusat dan daerah. Terpuruknya perekonomian yang berlangsung pada awal 1997 menimbulkan adanya dorongan untuk segera mendelegasikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola keuangan sendiri. Harapan dari tindakan tersebut adalah agar pemerintah daerah mampu meningkatkan kemandirian dalam membiayai pelayanan publik dan pembangunan daerah dengan memanfaatkan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah atau dapat dikenal dengan sebutan otonomi daerah.

Aturan spesifik otonomi daerah yang telah dibuat dalam UU No. 22/2009 direvisi menjadi UU No 33/2004. Peraturan tersebut menegaskan bahwa pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak berlawanan dengan Dasar Negara Indonesia dan kebijakan di atasnya. Otonomi daerah merupakan kewajiban dan kewenangan daerah untuk mengurus dan mengatur sendiri kepentingan daerah dan publik sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Diberlakukannya otonomi daerah memberikan kesempatan yang sangat besar bagi pemerintah daerah untuk bisa lebih mengembangkan potensi yang ada di daerah tersebut. Kewenangan untuk mengelola sumber daya yang dimiliki daerah secara efisien dan efektif, dapat meningkatkan kinerja keuangan daerah. Kebijakan ini

merupakan tantangan dan peluang bagi pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya sehingga potensi yang ada bisa dikembangkan.

Pelaksanaan otonomi daerah pada masa lalu dipahami sebagai kewajiban. Artinya penyelenggaraan otonomi daerah lebih menitik beratkan pada peranan dan tanggung jawab pemerintah daerah kepada pemerintah pusat untuk ikut serta dalam menjalankan pembangunan nasional. Hal tersebut mudah dipahami karena pada waktu itu tujuan utama dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan koordinasi dan integrasi nasional, menetapkan stabilitas dan pembangunan nasional. Penyelenggaraan otonomi daerah bertujuan untuk mendorong pemberdayaan masyarakat serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam mengelola potensi daerah dan mengembangkannya.

Disatu pihak otonomi daerah menciptakan kemandirian untuk membangun daerah secara maksimal karena pengelolaannya tidak lagi terkonsentrasi dipusat sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik, mengoptimalkan potensi pendapatan daerah serta memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor yang produktif di daerah. Namun disisi lain, otonomi daerah menghasilkan kekhawatiran adanya desentralisasi masalah dan desentralisasi kemiskinan, artinya pelimpahan masalah dan kemiskinan yang selama ini tidak mampu diselesaikan oleh pemerintah pusat kemudian dilimpahkan dan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, sehingga peran pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah sangat menentukan berhasil tidaknya menciptakan kemandirian yang selalu diinginkan setiap daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rancangan keuangan yang menjadi acuan pemerintah daerah untuk memberi layanan pada masyarakat. Semua bentuk pengeluaran dan penerimaan pemda harus disusun dalam APBD baik berupa uang, barang, ataupun jasa yang akan dipergunakan untuk operasional pelaksanaan tugas-tugas daerah dan untuk membiayai defisit anggaran yang terjadi pada periode sebelumnya. Masyarakat menuntut agar pengelolaan keuangan suatu daerah dapat dilaksanakan secara tepat, cepat, dan sebaik mungkin.

Berdasarkan UU No. 32/2004, panitia anggaran akan dibentuk oleh Pemerintah Daerah (pihak eksekutif) dan DPRD (pihak legislatif) saat anggaran tersebut disusun. Pemerintah memiliki peran sebagai penyelenggara operasional peraturan daerah yang wajib untuk menyusun APBD sedangkan DPRD memiliki peran sebagai lembaga yang mengesahkan RAPBD. Pada PP No. 58/2005 mendefinisikan APBD sebagai rancangan keuangan setiap tahun yang dibuat oleh Pemda dan disetujui dan ditetapkan sebagai peraturan daerah oleh DPRD.

Aktivitas pembelanjaan adalah suatu rutinitas pengeluaran kas daerah dari sumber-sumber pendapatan daerah dalam rangka mendanai berbagai aktivitas operasional pemerintahan. Sumber-sumber pendapatan daerah meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), pinjaman daerah, dana perimbangan, dan penerimaan daerah lainnya yang sah.

Pada Permendagri No. 25/2009 disebutkan jika belanja daerah adalah suatu aktivitas pembelanjaan secara langsung maupun tidak langsung yang berasal dari alokasi penerimaan daerah yang harus dilaksanakan secara efisien dan efektif,

di mana kesuksesan otonomi daerah dilihat dari sukses tidaknya pembelanjaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Pemda akan mengalokasikan sejumlah dana yang berbentuk anggaran modal pada APBD untuk meningkatkan aset yang bersifat tetap dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan fasilitas daerah dengan kualitas yang baik. Sektor publik sering kali menjadi permasalahan yang harus dihadapi oleh Pemda seperti alokasi anggaran. Alokasi anggaran adalah dana yang dipergunakan oleh pemerintah daerah pada setiap program yang disusun. Keterbatasan sumber dana yang dimiliki oleh Pemda mengharuskan pihak Pemda untuk dapat mengalokasikan pendapatan dari pusat untuk pembelanjaan yang sifatnya produktif. Belanja daerah diartikan sebagai suatu biaya yang dikeluarkan oleh daerah yang berasal dari alokasi pendapatan yang didistribusikan secara adil dan merata supaya semua pihak di lingkungan masyarakat dapat menerima hasilnya tanpa diikuti diskriminasi terutama dalam bidang pemenuhan pelayanan publik. Tetapi pada kenyataannya alokasi penerimaan daerah lebih sering dipergunakan sebagai belanja pegawai dari pada belanja modal. Hal tersebut dikatakan secara jelas oleh Pengamat Ekonomi dari Institute for Development of Economic and Finance (Indef) Bhima Yudhistira, dimana kebijakan pemerintah pusat yang membebankan pembayaran kenaikan tunjangan hari raya (THR) dengan memasukkan komponen tunjangan kinerja untuk pegawai negeri sipil (PNS) kepada daerah dinilai bisa mengganggu pembangunan infrastruktur. Apalagi beberapa pembangunan di daerah masih memakai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) seperti yang dimuat dalam www.ekbis.sindonews.com pada tanggal 10 Juni 2018. Artinya ada tren

penurunan belanja modal pada rentang tahun tersebut, dimana pemerintah pusat lebih memprioritaskan belanja pegawai dibandingkan belanja modal. Dampak dari permasalahan tersebut yaitu berkurangnya anggaran belanja modal untuk penambahan aset tetap, sehingga kurangnya peningkatan terhadap kualitas sarana dan prasarana pelayanan publik.

Belanja modal merupakan pengeluaran Pemda untuk meningkatkan kekayaan pemerintah atau aset tetap pemerintah yang memiliki manfaat di atas 1 tahun dan untuk meningkatkan berbagai biaya rutin yang digunakan untuk operasional dan pemeliharaan aset tetap. Anggaran belanja modal harus dialokasikan oleh Pemda dengan sebaik mungkin agar dapat melayani masyarakat dan terhindar dari desentralisasi fiskal. Peran penting dari belanja modal adalah dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk periode manfaat yang cukup lama. Kebutuhan daerah yang dapat digunakan untuk menunjang berbagai tugas Pemda menjadi pedoman dalam pengalokasian belanja modal. Belanja modal bertujuan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah yakni infrastruktur, bangunan, peralatan, dan harta tetap lainnya.

Dengan adanya desentralisasi fiskal pemerintah daerah diberikan wewenang agar dapat melakukan penggalan sumber daya daerah supaya dapat dijadikan penerimaan demi mendanai pelayanan kepada masyarakat. Pada UU No. 32/2004 disebutkan jika komponen yang ada pada PAD meliputi hasil dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, retribusi daerah, pajak daerah, dan penerimaan lain-lain yang sah. Alokasi PAD dimaksudkan untuk memberi kebebasan bagi daerah untuk dapat memaksimalkan kemampuan pembiayaan

daerah secara mandiri saat menyelenggarakan otonomi daerah yang menjadi wujud dari desentralisasi. Nilai PAD yang semakin meningkat dapat memberikan pengaruh bagi perencanaan belanja modal sehingga memunculkan harapan atas nilai investasi yang semakin meningkat bagi daerah tersebut yang ditunjang oleh pelayanan kepada masyarakat yang berkualitas.

Hasil penelitian Lestari & Sapari (2017), Jemparut & Riduwan (2017) dan Prastiwi et al. (2016) mengemukakan jika terdapat hubungan yang positif antara PAD dengan belanja modal, dimana jika nilai PAD semakin besar maka hal tersebut akan menggambarkan tingkat kemandirian yang lebih baik bagi suatu daerah saat melakukan pembiayaan pada penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka membangun daerah tersebut. Peningkatan yang terjadi pada nilai PAD mengindikasikan adanya peningkatan kemandirian daerah dalam upayanya untuk membangun daya tersebut sehingga memunculkan harapan adanya peningkatan pembangunan dan aktivitas pemerintahan. Berbeda dengan penelitian Adyatma & Oktaviani (2015) mengemukakan jika tidak terdapat hubungan antara PAD dengan belanja modal. Hal tersebut dikarenakan peningkatan yang terjadi pada PAD belum tentu meningkatkan belanja modal yang dilakukan oleh Pemda.

Menurut Adyatma & Oktaviani (2015), kemampuan pendanaan terhadap aktivitas operasional setiap daerah tidaklah sama sehingga dapat mengakibatkan adanya kesenjangan fiskal antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Agar dapat menanggulangnya pemerintah pusat akan mentransferkan dana perimbangan kepada setiap daerah. Dana perimbangan adalah satu dari beberapa komponen yang mendominasi nilai transfer kepada daerah yang dapat digunakan

untuk mendukung otonomi daerah dan penyelenggaraan desentralisasi. Pada UU No. 33/2004 disebutkan jika dana perimbangan salah satunya adalah Dana Alokasi Umum (DAU) yaitu sumber penerimaan yang berasal dari APBN yang digunakan untuk pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kepentingan rumah tangga daerah tersebut. DAU dan belanja modal memiliki hubungan yang erat yaitu DAU menjadi sumber pendanaan pada alokasi belanja modal disuatu daerah agar dapat memenuhi fasilitas bagi pelayanan publik yang lebih baik lagi.

Penelitian Jemparut & Riduwan (2017) dan Novianto & Hanafiah (2015) mengemukakan jika terdapat hubungan yang positif antara DAU dan belanja modal. Tingginya penerimaan DAU akan meninggalkan alokasi belanja modal pada suatu daerah. Peningkatan yang terjadi pada nilai yang ditransferkan oleh Pusat dapat meminimalkan ketimpangan pembangunan antara daerah yang satu dengan yang lain. Selain untuk alokasi belanja pegawai, DAU dapat dipergunakan untuk alokasi belanja modal agar dapat memaksimalkan fasilitas dan pelayanan kepada masyarakat. Berbeda dengan penelitian Sulardi & Menes (2013) mengemukakan jika terdapat hubungan negatif yang tidak signifikan antara DAU dan belanja modal. Artinya, peningkatan yang terjadi pada DAU akan menurunkan alokasi belanja modal tetapi hal tersebut tidak dapat memengaruhi semua alokasi belanja modal yang dilakukan oleh Pemda.

Selain PAD, Pemda juga dapat mempergunakan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) dari periode sebelumnya. SILPA merupakan nilai realisasi dari selisih lebih antara pengeluaran dan penerimaan pada satu periode akuntansi.

SILPA dapat dibelanjakan secara langsung baik dalam wujud belanja modal (pengadaan aset dan pembangunan infrastruktur) ataupun sesuatu yang dibutuhkan oleh publik. Dana SILPA berasal dari pendapatan internal yang dipergunakan untuk membiayai berbagai aktivitas pemerintah pada tahun berjalan. SILPA merupakan indikator keefisienan bagi pemda, pembentukannya berasal dari surplus APBD yang menjadi pendanaan positif bagi netto di mana elemen pendapatan bernilai lebih tinggi dari pada biaya yang dikeluarkan.

Penelitian Afkarina & Hermanto (2017) memperlihatkan jika tidak terdapat hubungan antara SILPA dan belanja modal, dimana dana SILPA dapat dipergunakan untuk mendanai defisit anggaran pada periode berikutnya tetapi pada kenyataannya dana SILPA habis dipergunakan untuk keperluan belanja. Hal tersebut mengakibatkan pihak Pemda dihimbau oleh Pusat untuk lebih memanfaatkan SILPA untuk keperluan belanja fasilitas publik. Berbeda dengan penelitian Sugiardi & Supadmi (2014) dengan Sulardi & Menes (2013) memperlihatkan jika terdapat hubungan yang positif antara SILPA dan belanja modal. Peningkatan yang terjadi pada SILPA akan mengakibatkan meningkatnya alokasi belanja modal.

Pada UU No. 33/2004, Dana Alokasi Khusus (DAK) didefinisikan sebagai sumber penerimaan yang berasal dari APBN yang digunakan untuk membiayai aktivitas khusus yang menjadi prioritas nasional tetapi juga menjadi urusan daerah. DAK dapat dimanfaatkan untuk aktivitas investasi yang tidak termasuk penyertaan modal dengan tujuan memperbaiki, meningkatkan, mengadakan, dan membangun fasilitas fisik publik, yang memiliki usia ekonomi yang cukup lama

khususnya fasilitas fisik yang dapat menunjang kepentingan publik. Keberadaan DAK memunculkan harapan supaya penambahan aset yang dilakukan oleh Pemda melalui belanja modal dapat memaksimalkan pelayanan kepada masyarakat.

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan sumber penerimaan yang berasal dari APBN pada daerah yang dihitung dengan nilai persentase dalam rangka membiayai keperluan daerah saat desentralisasi diselenggarakan (UU No. 33/2004). DBH adalah dana bantuan yang berasal dari pusat yang dapat dikelompokkan menjadi DBH Sumber Daya Alam dan DBH Pajak. Keberadaan DBH dapat menjadi faktor pendukung dalam pembangunan daerah yang lebih baik.

Penelitian ini merujuk pada penelitian yang dilakukan oleh Afkarina & Hermanto (2017) yang memiliki empat variabel independen yaitu PAD, DAU, SILPA dan Luas Wilayah terhadap belanja modal, dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel PAD, DAU dan Luas Wilayah memiliki pengaruh positif terhadap belanja modal, sedangkan SILPA tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Perbedaan dengan penelitian ini adalah menghilangkan variabel Luas Wilayah karena hasil penelitian Afkarina & Hermanto (2017) dan Sulardi & Menes (2013) menjelaskan bahwa variabel Luas Wilayah berpengaruh positif terhadap belanja modal, dan menambahkan dua variabel baru yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang akan menjadi pembeda dengan penelitian sebelumnya, dikarenakan hasil penelitian Prastiwi et al. (2016) menjelaskan bahwa DAK tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Berbeda dengan penelitian Novianto & Hanafiah (2015), Dewi & Suyanto (2014),

serta Paramartha & Budiasih (2016) di dalam penelitiannya menunjukkan bahwa DAK berpengaruh positif terhadap belanja modal. Sedangkan penelitian Nugraha & Dwirandra (2016) dan Prastiwi et al. (2016) menunjukkan bahwa DBH tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Berbeda dengan penelitian Novianto & Hanafiah (2015) di dalam penelitiannya menunjukkan bahwa DBH berpengaruh positif terhadap belanja modal. Serta dalam penelitian ini menggunakan populasi di Provinsi Jawa Tengah dengan tahun periode 2014-2017 yang akan memberikan informasi terbaru dan memberikan masukan pemerintah pusat mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal.

1.2. Rumusan Masalah

Rumusan masalah pada riset ini, yaitu:

- 1) Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat memberikan pengaruh pada belanja modal?
- 2) Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) dapat memberikan pengaruh pada belanja modal?
- 3) Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) dapat memberikan pengaruh pada belanja modal?
- 4) Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) dapat memberikan pengaruh pada belanja modal?
- 5) Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) dapat memberikan pengaruh pada belanja modal?

1.3. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah, tujuan pada riset ini, yaitu untuk mengetahui pengaruh-pengaruh berikut:

- 1) Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada belanja modal.
- 2) Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) pada belanja modal.
- 3) Pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) pada belanja modal.
- 4) Pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) pada belanja modal.
- 5) Pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) pada belanja modal.

1.4. Manfaat Penelitian

Harapan yang penelitian inginkan dari riset ini adalah supaya dapat bermanfaat bagi semua pihak yang terkait, khususnya manfaat berikut :

- 1) Manfaat Teoretis

Hasil riset ini dapat berguna sebagai wacana yang dapat dikembangkan kembali dari sisi keilmuan terutama pada bidang akuntansi sektor publik.

- 2) Manfaat Praktis

Bagi Pemerintah Pusat, Dapat berguna sebagai masukan atas faktor-faktor yang dapat memberikan pengaruh pada belanja modal sehingga pada periode berikutnya otonomi daerah dapat dikembangkan dengan lebih baik lagi dan pembangunan suatu daerah dapat dilaksanakan secara mandiri melalui pemberdayaan kekayaan alam yang dimiliki oleh daerah tersebut. Perwujudan dari konsep desentralisasi dapat dilaksanakan secepat mungkin. Kemandirian daerah dapat dioptimalkan sehingga pemerintah

daerah tidak selalu bergantung pada dana yang ditransferkan oleh pemerintah pusat.