**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Permasalahan**

Era kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pelaksanaannya dimulai pada tahun 2001 terus mengalami perkembangan yang berlanjut hingga saat ini, pemerintah memiliki tekad untuk terus meningkatkan kebijakan tersebut. Penerapan kebijakan telah memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, termasuk keuangan daerah. Bentuk pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat dari bagaimana strategi pemerintah daerah dalam melakukan penganggaran, anggaran merupakan inti pengelolaan keuangan daerah yang dimulai dari aktivitas perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban, dan pengawasan. Dokumen yang memuat anggaran dan pelaksanaan tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sekaligus merupakan alat politik dan pelayanan publik dalam mendorong pembangunan ekonomi suatu daerah. APBD menyajikan rencana keuangan berupa sumber-sumber penerimaan dan bagaimana penggunaannya pada pengeluaran pemerintah daerah.

Salah satu sumber penerimaan daerah yang terbesar adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD merupakan penerimaan daerah yang bersumber dari perekonomian daerah itu sendiri. Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Adanya peningkatan PAD diharapkan dapat meningkatkan belanja modal pemerintah daerah sehingga pemerintahan memberikan kualitas pelayanan publik yang baik. Pemerintah daerah mengharapkan PAD terus dikelola untuk perkembangan dan pembangunan daerah. Daerah dituntut untuk tetap memberikan pelayanan publik yang optimal dan juga diiringi dengan meningkatnya pendanaan dari pusat ke daerah.

Pemerintah daerah memperoleh pendanaan dari pusat ke daerah berupa dana perimbangan/dana transfer agar keseimbangan keuangan tercapai. Menurut Undang-Undang Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, Dana Perimbangan bertujuan untuk menciptakan keseimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan antara Pemerintahan Daerah. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk menciptakan keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dana perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan bahwa Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dana bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dimana penggunaannya menjadi kewenangan daerah. DAU dialokasikan kepada daerah dengan menggunakan formula DAU yang berdasarkan alokasi dasar dan celah fiskal. Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan desentralisasi untuk membiayai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah Pusat atas dasar prioritas nasional dan membiayai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu.

Masalah timbul seiring dengan adanya kebijakan otonomi daerah, yaitu adanya kesenjangan fiskal antar daerah yang memaksa pemerintah pusat untuk memberikan bantuan berupa dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan penuh untuk menggunakan dana perimbangan tersebut. Akan tetapi, kewenangan tersebut memiliki konsekuensi bahwa daerah harus mampu menggunakan dana perimbangan secara efektif dan efisien untuk peningkatan pelayanan publik. Dari sumber-sumber penerimaan daerah tersebut, maka akan digunakan dalam pengeluaran daerah. Pada pemerintah daerah, belanja dianggarkan setelah diperoleh kepastian dari mana sumber pendanaannya. Besaran pendapatan akan sangat menentukan besaran alokasi belanja. Sesuai tujuan otonomi daerah, belanja modal mempunyai peran penting sebagai kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam pelayanan umum. Realisasi belanja modal menghasilkan *output* yang berupa aset tetap yang nantinya digunakan oleh pemerintah daerah dan masyarakat. Menurut Mahmudi (2016:162) Pengeluaran belanja modal yang dilakukan saat ini akan memberikan manfaat jangka menengah dan panjang.

Sering ditemukan fakta bahwa realisasi belanja modal pada APBD di akhir tahun seringkali di bawah target atau lebih rendah dibandingkan dengan anggarannya. Kenaikan alokasi belanja yang diajukan lembaga perwakilan di daerah (DPRD) ternyata mengandung masalah keagenan, dimana perubahan dimanfaatkan untuk pemenuhan *self-interest* anggota dewan. Eksekutif memiliki kecenderungan menganggarkan belanja lebih besar dalam komponen tertentu untuk kemudian melakukan pergeseran (*virement*) pada saat terjadi perubahan anggaran. Hal ini disebabkan oleh adanya *mind-set* bahwa setiap tahun alokasi anggaran untuk pemerintah daerah akan mengalami peningkatan, yang didasarkan pada jumlah anggaran tahun sebelumnya. Target pendapatan tidak harus naik, tujuan perubahan anggaran yaitu untuk menyesuaikan dengan keadaan. Jika anggaran pendapatan ditetapkan terlalu tinggi, maka dalam perubahan anggaran target akan diturunkan. Persoalannya apakah belanja yang dulu direncanakan akan didanai dari penerimaan atas target pendapatan yang telah ditetapkan juga akan berkurang seiring dengan pengurangan target pendapatan yang bersangkutan.

Dalam penggunaan belanja modal, pemerintah daerah harus mampu mengelolanya dengan baik. Berdasarkan informasi dari tim tabloid desa, rata-rata proyek skala besar khususnya yang bersumber dari dana APBN lebih cepat, contohnya LRT (*Light Rail Transit*). Perlambatan banyak terjadi di proyek sedang dan kecil didanai APBD. Dibanding belanja fisik atau barang, pemerintah daerah justru paling banyak itu belanja pegawai. Hal yang harus dijelaskan demi terwujudnya percepatan penyerapan anggaran, bahwa harus ada pemerataan penyerapan setiap jenjang waktu sehingga tak menumpuk di akhir tahun. Ini dapat diperoleh dari persentase realisasi belanja modal dari realisasi belanja modal berbanding anggaran belanja modal dikalikan 100%. Berikut ini disajikan mengenai realisasi belanja modal pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2009 sampai dengan 2016:

**Tabel 1.1**

**Realisasi Belanja Modal Kabupaten/kota di Provinsi Sumsel**

| No | Kab/kota | Realisasi Belanja Modal (%) | | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| 1 | Kab OKU | 81 | 80 | 112 | 92 | 98 | 94 | 89 | 72 |
| 2 | Kab OKI | 110 | 88 | 137 | 117 | 96 | 101 | 101 | 75 |
| 3 | Kab Muara Enim | 96 | 97 | 88 | 150 | 173 | 89 | 118 | 81 |
| 4 | Kab. Lahat | 62 | 94 | 114 | 119 | 181 | 145 | 175 | 86 |
| 5 | Kab. Musi Rawas | 84 | 72 | 109 | 94 | 96 | 90 | 101 | 86 |
| 6 | Kab. Muba | 107 | 80 | 116 | 97 | 94 | 92 | 64 | 78 |
| 7 | Kab. Banyuasin | 97 | 95 | 86 | 121 | 153 | 89 | 80 | 102 |
| 8 | Kab. OKU Selatan | 98 | 146 | 101 | 130 | 113 | 101 | 93 | 94 |
| 9 | Kab. OKU Timur | 42 | 101 | 95 | 95 | 104 | 95 | 115 | 130 |
| 10 | Kab. Ogan Ilir | 37 | 11 | 82 | 95 | 106 | 70 | 60 | 104 |
| 11 | Kab. Empat lawang | 87 | 102 | 102 | 95 | 98 | 126 | 82 | 101 |
| 12 | Kota Palembang | 83 | 37 | 131 | 110 | 127 | 93 | 97 | 93 |
| 13 | Kota Prabumulih | 103 | 109 | 111 | 130 | 151 | 137 | 106 | 77 |
| 14 | Kota Pagar Alam | 84 | 110 | 97 | 97 | 100 | 150 | 130 | 78 |
| 15 | Kota Lubuk Linggau | 108 | 81 | 95 | 91 | 164 | 76 | 81 | 89 |

*Sumber: Data yang diolah, 2018*

Berdasarkan tabel 1.1 dapat dilihat bahwa realisasi belanja modal pemerintah kabupaten/kota Provinsi Sumatera Selatan dari tahun 2009 sampai dengan 2016 mengalami fluktuatif. Menurut Mahmudi (2016:155) pemerintah daerah akan dinilai baik kinerja belanjanya apabila realisasi belanja tidak melebihi dari yang dianggarkan. Penyerapan anggaran yang terlalu rendah, misalnya di bawah 90% justru bisa jadi dinilai kurang baik, karena mengesankan adanya kelemahan dalam perencanaan anggaran misalnya adanya penggelembungan (*mark-up*) belanja dari belanja wajarnya atau mungkin banyak program yang tidak dijalankan.

Dapat dilihat pada tahun 2009 terdapat 4 kabupaten/kota yang mengalami realisasi belanja lebih besar dari jumlah yang dianggarkan. Pada tahun 2010 mengalami peningkatan yaitu terdapat 5 kabupaten/kota yang melebihi anggaran. tahun 2011 mengalami peningkatan yang signifikan hingga mencapai 9 kabupaten/kota yang mengalami realisasi lebih besar dari anggarannya. Sedangkan tahun 2012 mengalami penurunan yaitu sebanyak 7 kabupaten/kota yang melebihi anggaran. Namun pada tahun 2013 mengalami peningkatan kembali sebanyak 9 kabupaten/kota yang mengalami realisasi lebih besar dari anggarannya. Tahun 2014 mengalami penurunan yang melebihi anggaran sebanyak 6 kabupaten/kota. Pada tahun 2015 terdapat 7 kabupaten/kota, dan tahun 2016 mengalami penurunan yaitu sebanyak 4 kabupaten/kota yang mengalami realisasi belanja lebih besar dari jumlah yang dianggarkan.

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa masih banyak terdapat pemerintah kabupaten/kota yang merealisasikan belanja modal lebih besar ataupun sebaliknya dari jumlah yang ditargetkan, ini yang menyebabkan terjadinya perlambatan penyerapan anggaran. Hal tersebut mengindikasikan adanya kinerja anggaran yang kurang baik dan perlu dilakukan perbaikan lebih lanjut. Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas maka penulis tertarik untuk mengambil judul “**Pengaruh PAD, DBH, DAU dan DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.**”

**1.2** **Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas maka rumusan masalah adalah sebagai berikut:

* 1. Apakah terdapat pengaruh antara PAD, DBH, DAU, dan DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan secara simultan ?
  2. Apakah terdapat pengaruh antara PAD terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan secara parsial ?
  3. Apakah terdapat pengaruh antara DBH terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan secara parsial ?
  4. Apakah terdapat pengaruh antara DAU terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan secara parsial ?
  5. Apakah terdapat pengaruh antara DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan secara parsial ?
  6. **Batasaan Masalah**

Agar penelitian ini lebih terarah maka penulis membatasi masalah hanya membahas dan tidak menyimpang dari permasalahan mengenai PAD, DBH, DAU, dan DAK, serta belanja modal. Kabupaten/kota yang menjadi objek penelitian adalah 15 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan. Data yang digunakan dalam penelitian ini diolah dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam kurun waktu 8 tahun yaitu dari tahun 2009 sampai dengan 2016.

* 1. **Tujuan dan Manfaat Penelitian**
     1. **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh PAD, DBH, DAU dan DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan secara simultan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh PAD terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan secara parsial.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh DBH terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan secara parsial.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh DAU terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan secara parsial.
5. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan secara parsial.
   * 1. **Manfaat Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan manfaat yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Untuk mengembangkan keilmuan dibidang pembelajaran akuntansi sektor publik dan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam melihat gambaran mengenai pengaruh PAD, DBH, DAU dan DAK terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

1. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi untuk menilai dan memahami akuntansi sektor publik dan selanjutnya informasi tersebut dapat menjadi rekomendasi kepada pemerintah daerah untuk melakukan perbaikan dalam penyusunan anggaran. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan khususnya instansi terkait sebagai dasar acuan dalam mengambilan suatu kebijakan daerah.