

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997-1998, menyebabkan pemerintah mengeluarkan kebijakan mengenai sistem pemerintahan baru dan relevan terhadap kondisi yang terjadi di Indonesia. Sistem pemerintahan yang pada awalnya menganut sistem sentralisasi diubah menjadi sistem desentralisasi atau dikenal dengan sebutan otonomi daerah, dengan kata lain pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri dengan meminimalkan campur tangan pemerintah pusat, tak terkecuali dalam mengatur masalah *financial*. Kebijakan ini didukung dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Kebijakan tersebut berlaku di seluruh jajaran pemerintahan Indonesia tidak terkecuali di Provinsi Sumatera Selatan. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut mendorong pemerintah daerah agar tidak sepenuhnya bergantung dengan pemerintah pusat.

Otonomi daerah bertujuan untuk mempercepat pembangunan daerah dan laju pertumbuhan ekonomi, mengurangi kesenjangan antar daerah, dan meningkatkan pelayanan publik (Andirfa, 2009). Dengan adanya otonomi daerah diharapkan semakin meningkatnya pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik sehingga mampu menarik investor untuk melakukan investasi di instansi pemerintahan maupun di perusahaan milik daerah. Dalam pengelolaan keuangan, setiap pemerintah daerah memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibatasi dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan daerah. Struktur APBD diantaranya pendapatan daerah yang terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, selanjutnya belanja daerah dan pembiayaan daerah.

Undang-Undang No 33 Tahun 2004 mengatakan bahwa sumber penerimaan daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-lain pendapatan yang sah. Pemerintah daerah biasanya sangat terbatas dalam

memproyeksikan anggaran pendapatannya, salah satunya dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan sumber asli daerah. Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah pemerintah daerah harus menggali potensi-potensi sumber pendapatan sehingga mampu meningkatkan PAD. Pendapatan asli daerah yang diperoleh suatu daerah berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah. Pendapatan asli daerah masih memiliki peran yang relatif kecil dalam struktur keuangan daerah, sehingga anggaran daerah khususnya anggaran Kabupaten/Kota sangat bergantung sekali dengan dana transfer atau dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat diantaranya Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil. Sebagian besar Kabupaten/Kota di Indonesia, pendapatan asli daerah hanya bisa membiayai kurang dari 10% pengeluaran total (Anggana, 2016). Kondisi semacam ini akan sangat menyulitkan bagi Kabupaten/Kota untuk melaksanakan otonomi daerah secara nyata. Tujuan PAD yaitu memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam pendanaan otonomi daerah yang disesuaikan dengan potensi daerah masing-masing. Penelitian yang dilakukan oleh Sugiardi dan Supadmi (2014) menunjukkan bahwa terdapat hubungan positif serta signifikan pendapatan asli daerah terhadap belanja modal.

Perbedaan kemampuan keuangan yang dimiliki setiap daerah dalam hal pendanaan kegiatan pemerintahannya dapat memicu terjadinya ketimpangan fiskal antar daerah. Untuk mengatasi ketimpangan fiskal tersebut, pemerintah pusat mengeluarkan Dana Perimbangan berupa Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil. Dengan dikeluarkannya dana perimbangan, pemerintah daerah dapat melakukan pengalokasian dana yang diperoleh dari APBN untuk pendanaan kebutuhan rumah tangga daerahnya untuk pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. Dana Alokasi Khusus ini dialokasikan untuk membantu daerah mendanai kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang merupakan prioritas nasional. Wandira (2013) melakukan penelitian di Kabupaten/kota Jawa Tengah memperoleh hasil dimana terdapatnya pengaruh positif dana alokasi khusus terhadap belanja modal.

Sumber pendanaan lainnya untuk alokasi belanja modal penyediaan berbagai fasilitas publik adalah penerimaan daerah yang bersumber dari Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) tahun anggaran sebelumnya. Menurut Peraturan Menteri Dalam

Negeri (Permendagri) Nomor 13 tahun 2006, SiLPA merupakan sisa dana yang diperoleh dari aktualisasi penerimaan serta pengeluaran anggaran daerah selama satu periode. SiLPA sebagai indikator dapat menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah dan timbul pelampauan target penerimaan daerah, sangat diharapkan sebagai sumber penerimaan pembiayaan dalam mendukung pembangunan daerah. SiLPA dalam hubungannya dengan belanja modal telah diteliti oleh (Ardhini, 2011) yang hasilnya menunjukkan bahwa SiLPA berpengaruh positif terhadap belanja modal. Sama halnya dengan penelitian yang dilakukan oleh Sugiardi dan Supadmi (2014) yang menunjukkan hasil bahwa SiLPA mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Kondisi demikian memberikan informasi bahwa SiLPA adalah salah satu sumber pendanaan belanja modal. Salah satu upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kemandirian daerah adalah dengan mengoptimalkan potensi pendapatan daerah yaitu dengan memberikan proporsi alokasi belanja modal yang lebih tinggi pada sektor-sektor yang dianggap produktif (Nugroho, 2012).

Belanja modal didefinisikan sebagai pengeluaran anggaran dalam pencapaian aset tetap serta aset lainnya yang dapat memberikan dampak positif lebih dari satu periode akuntansi (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010). Peningkatan pelayanan publik ini diharapkan mampu menarik kesempatan investasi daerah. Salah satu cara untuk mendukung dan mendorong peningkatan investasi adalah dengan lebih meningkatkan belanja modal. Oleh karena itu, tuntutan merubah struktur belanja menjadi kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001). Menurut (Mardiasmo, 2002) semakin tinggi tingkat belanja modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan pendapatan asli daerah. Belanja modal yang dilaksanakan pemerintah daerah yaitu misalnya pembangunan dan perbaikan di sektor pendidikan, kesehatan, serta transportasi agar masyarakat dapat menikmati manfaat dari pembangunan daerah tersebut (Priyo dan Fhino, 2009).

Meningkatnya pertumbuhan ekonomi menjadi prioritas utama pemerintah daerah. Pertumbuhan ekonomi merupakan perkembangan dari kegiatan perekonomian dimana hal tersebut berdampak pada jumlah produksi barang dan jasa yang semakin bertambah sehingga kemakmuran masyarakat meningkat. Pertumbuhan ekonomi dapat tercapai melalui pelaksanaan otonomi daerah karena memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengurus, mengembangkan, dan menggali potensi yang

dimiliki masing-masing daerah. Pertumbuhan ekonomi daerah diproksikan dengan menggunakan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). PDRB adalah total atas keseluruhan nilai barang dan jasa yang diperoleh dari seluruh kegiatan perekonomian yang dilakukan di daerah. Untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi diperlukan aset tetap seperti infrastruktur dan sarana prasarana yang dapat menunjang kegiatan perekonomian. Pembangunan aset tetap didanai dari pengalokasian anggaran belanja modal. Apabila pertumbuhan ekonomi suatu daerah semakin meningkat, maka pemerintah daerah akan meningkatkan belanja modalnya untuk memperbaiki dan melengkapi infrastruktur dan sarana prasarana dengan tujuan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang lebih baik. Penelitian yang dilakukan oleh Anggana (2016) menunjukkan hasil bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Sama halnya penelitian yang dilakukan oleh Astri dan Titimmah (2015) bahwa pertumbuhan ekonomi memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap belanja modal.

Lembaga penelitian SMERU pada tahun 2008 mengungkapkan bahwa kebanyakan pemerintah daerah menggunakan sebagian besar dana alokasi umum untuk membiayai belanja birokrasi, sementara sebagai sumber utama belanja modal, terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana fisik, pemerintah daerah mengandalkan dana alokasi khusus. Berdasarkan fenomena diatas diduga terdapat hubungan antara dana alokasi khusus dengan belanja modal, semakin tinggi dana alokasi khusus maka semakin tinggi pula alokasi belanja modal suatu daerah. Selain itu pada tahun 2016 rancangan peraturan daerah (Raperda) tentang anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) tahun anggaran 2016, menyatakan dapat menerima Raperda APBD dan melaporkan hasil pembahasan dan penelitian pada sektor pendapatan daerah, belanja daerah, dan sektor pembiayaan dengan substansi target pendapatan asli daerah (PAD) tahun 2016 yang mengalami penurunan sebesar 18% dengan nilai Rp. 6.263.376.649.635,27. Menurut Kepala Badan Pemeriksa Keuangan RI Perwakilan Sumatera Selatan I Gede Kastawa mengatakan kelemahan yang ada di provinsi Sumatera Selatan yaitu mengenai belanja daerah terutama belanja perjalanan dinas dan belanja modal. Terkait belanja modal, BPK menemukan masih kurangnya volume pekerjaan pada belanja modal senilai Rp. 19,6 miliar. Berdasarkan fenomena diatas diduga terdapat hubungan antara turunnya pendapatan asli daerah dengan tidak tercapainya realisasi anggran belanja modal

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Belanja Modal Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2011-2015”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis memiliki rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah pendapatan asli daerah, dana alokasi khusus, sisa lebih pembiayaan anggaran dan pertumbuhan ekonomi berpengaruh secara parsial terhadap belanja modal ?
2. Apakah pendapatan asli daerah, dana alokasi khusus, sisa lebih pembiayaan anggaran dan pertumbuhan ekonomi berpengaruh secara simultan terhadap belanja modal ?

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan perumusan masalah di atas, penulis membatasi ruang lingkup pembahasan agar dalam penulisan skripsi ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada yaitu tentang bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi khusus, SiLPA, dan pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal pada pemerintah kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan tahun 2011-2015.

1.4 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi khusus, sisa lebih pembiayaan anggaran dan pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal secara parsial pada Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan
2. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi khusus, sisa lebih pembiayaan anggaran dan pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal secara simultan pada kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah dan tujuan tersebut, maka manfaat laporan skripsi ini dapat dinyatakan sebagai berikut :

1. Penelitian ini dilakukan guna untuk mengetahui faktor mana yang paling berpengaruh signifikan secara parsial terhadap belanja modal, sehingga informasi ini dapat digunakan oleh pihak yang berkepentingan seperti instansi terkait, masyarakat umum dan peneliti selanjutnya untuk lebih meningkatkan mutu dan kualitas faktor tersebut agar pemerintah semakin meningkatkan realisasi anggaran belanja modal.
2. Selain mengetahui faktor mana yang paling berpengaruh secara parsial, penelitian ini juga dilakukan guna mengetahui seberapa besar pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi khusus, SiLPA, dan pertumbuhan ekonomi secara simultan terhadap belanja modal, sehingga informasi ini dapat digunakan oleh pihak yang berkepentingan untuk meningkatkan mutu dan kualitas seluruh faktor tersebut dan mempertimbangkan faktor-faktor lain yang tidak dibahas dalam penelitian ini dalam rangka meningkatkan realisasi anggaran belanja modal.