

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Akuntansi pemerintahan merupakan salah satu bidang ilmu dalam ekonomi, namun dalam perkembangannya tertinggal dengan akuntansi bisnis atau komersial. Sementara akuntansi bisnis tumbuh dengan pesat, akuntansi pemerintahan justru mengalami perkembangan yang stagnan sehingga tertinggal dengan sektor bisnis. Berbagai kritik muncul terhadap kinerja sektor publik, khususnya pemerintahan, sehingga mendorong munculnya gerakan untuk melakukan reformasi sektor publik yang berimplikasi pada reformasi akuntansi sektor publik secara global dan mendunia (Mardiasmo dalam Mahmudi, 2016:12). Sejalan dengan pelaksanaan Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah menjadi titik awal dimulainya otonomi daerah.

Semua elemen masyarakat menginginkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata serta berkesinambungan yang sudah menjadi kewajiban dan konsekuensi dari otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia. Kewajiban itu bisa dipenuhi apabila pemerintah daerah mampu mengelola semua potensi daerahnya yaitu sumber daya alam, sumber daya manusia, dan potensi sumber daya keuangan secara optimal. Dampak lain dari adanya otonomi daerah adalah semakin kuatnya tuntutan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan yang baik (Erawati dalam Darmanto, 2012). Dengan adanya otonomi daerah dan desentralisasi seharusnya dalam hal ini Pemerintah Daerah dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat melalui peningkatan pembangunan infrastruktur untuk menunjang perkembangan ekonominya. Tingginya Belanja Modal mengindikasikan bahwa daerah tersebut sedang memperbaiki infrastrukturnya.

Belanja modal merupakan komponen belanja langsung dalam anggaran pemerintah yang menghasilkan output berupa aset tetap. Dalam pemanfaatan aset

tetap yang dihasilkan tersebut, ada yang bersinggungan langsung dengan pelayanan publik atau dipakai oleh masyarakat. Jika dilihat dari segi perspektif kebijakan publik, sebagian besar belanja modal berhubungan dengan pelayanan publik, sehingga pada setiap anggaran tahunan jumlahnya semestinya relatif besar (Abdullah, 2013). Rasio belanja modal rata-rata pemerintah provinsi di Indonesia berdasarkan data Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK RI (2016), terhadap total belanja secara agregat provinsi terus meningkat (17,4% pada tahun 2012, 18,85% tahun 2013, 19,56% tahun 2014 dan 25% tahun 2015). Dengan adanya peningkatan belanja modal, mengindikasikan adanya peningkatan aktifitas ekonomi. Porsi belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), merupakan komponen penting karena realisasi belanja modal akan memiliki *multiplier effect* guna menggerakkan roda perekonomian daerah.

Sampai saat ini, desentralisasi fiskal dan otonomi daerah merupakan topik pembicaraan yang selalu menarik untuk didiskusikan. Ini disebabkan studi tentang desentralisasi fiskal tidak hanya menjadi ranah ekonomi, tetapi memiliki keterkaitan erat dengan dimensi lain seperti politik, administratif, dan geografis. Kebijakan desentralisasi ini untuk dapat menciptakan proses dalam pengambilan keputusan publik yang demokratis dan memberikan pelayanan kepada masyarakat yang jauh lebih baik dari sebelumnya. Dengan kata lain adanya kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan, maka dapat di harapkan tujuan pembangunan ekonomi yang sasaran akhirnya adalah kesejahteraan masyarakat.

Salah satu bentuk dari desentralisasi adalah desentralisasi fiskal yang merupakan komponen utama dari desentralisasi. Desentralisasi fiskal merupakan pemberian kewenangan dari pusat kepala daerah untuk mengatur sendiri keuangannya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat menjalankan fungsinya dengan efisien dan efektif. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran disektor publik, maka pemerintah harus mendapatkan dukungan berupa sumber-sumber keuangan yang memadai baik dari Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Pinjaman, maupun subsidi dari Pemerintah Pusat. Otonomi daerah dan

desentralisasi fiskal ini bukanlah konsep baru di Negara Indonesia. Praktek internasional desentralisasi fiskal baru dijalankan pada 1 Januari 2001 berdasarkan Penerapan Undang-undang (UU) Nomor 25 Tahun 1999 yang telah disempurnakan oleh UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Desentralisasi fiskal merupakan pemberian kewenangan dari pusat kepala daerah untuk mengatur sendiri keuangannya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, efisien dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran disektor publik, maka pemerintah harus mendapatkan dukungan berupa sumber-sumber keuangan yang memadai baik dari Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Pinjaman, maupun subsidi dari Pemerintah Pusat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pendapatan Daerah adalah semua hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Sumber Pendapatan Daerah terdiri dari, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan dalam wilayah suatu pemerintah daerah yang bersumber dari masyarakat. PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Jumlah PAD yang besar berarti bahwa tingginya partisipasi masyarakat dalam membayar pajak, retribusi daerah dan lainnya, sehingga pemerintah daerah akan terdorong untuk memberikan pelayanan yang berkualitas bagi masyarakat. Namun, nyatanya PAD Sumsel belum dapat dikatakan stabil, karena adanya penurunan pada tahun tertentu. Hal ini dikarenakan kurang optimalnya penerimaan bagi PAD Sumsel, salah satu penyebabnya ialah permasalahan keuangan yang masih seringkali terjadi. Beberapa faktor penyebab permasalahan keuangan tersebut berkenaan dengan manajemen internal yang kurang baik, transparansi keuangan, hingga permasalahan keuangan lainnya. Selain itu, adanya ketergantungan fiskal dimana pemerintah daerah cenderung menggunakan dana transfer daripada PAD yang berdampak pada kemandirian daerah itu sendiri.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan merupakan salah satu komponen terbesar dalam alokasi transfer ke daerah sehingga mempunyai peranan yang sangat penting dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dana Perimbangan dalam hal ini terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam juga memberikan kontribusi bagi belanja modal pemda. Hal ini sebagaimana dinyatakan Mardiasmo (2017), untuk mempercepat pembangunan di daerah, mulai tahun 2017 DAU dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur, minimal 25% dari yang diterima daerah (www.ekbis.sindonews.com, 2017).

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 Permendagri 13 Tahun 2006, pasal 13 menyatakan bahwa sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya merupakan penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung, mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan. Sisa lebih anggaran tahun sebelumnya yang menjadi penerimaan pada tahun berjalan (SiLPA) merupakan sumber penerimaan internal Pemda yang dapat digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan tahun berjalan. Bentuk penggunaan SiLPA ada dua, yakni: (1) untuk melanjutkan kegiatan yang belum selesai dikerjakan pada tahun sebelumnya (luncuran) dan (2) membiayai kegiatan baru yang tidak teranggarkan dalam APBD murni (Abdullah, 2013).

Sugiyanta (2016), menyatakan bahwa SiLPA berpengaruh positif terhadap belanja modal. Artinya penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program pelayanan publik. Oleh karena itu, berdasarkan temuan-temuan ini mengindikasikan bahwa pentingnya alokasi belanja modal untuk berbagai

kepentingan publik. Pemerintah daerah hendaknya mengubah komposisi belanja daerah yang selama ini yang hanya bertumpu pada kegiatan operasi yang kurang produktif ke belanja modal untuk pembangunan infrastruktur dan pelayanan masyarakat. Seperti halnya yang terjadi pada Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan :

**Tabel 1.1 Komposisi Belanja Daerah dan Klasifikasinya pada Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan Tahun 2017**

<b>Kab/Kota di Sumatera Selatan</b>	<b>Belanja Daerah (Rp)</b>	<b>Belanja Operasi (Rp)</b>	<b>Belanja Modal (Rp)</b>	<b>Belanja Tak Terduga (Rp)</b>	<b>% BO</b>	<b>% BM</b>	<b>% BT</b>
OKU	1.186.374	847.367	338.867	140.262	71,42	28,56	0,01
Ogan Ilir	1.115.443	769.445	345.998	0,00	68,98	31,02	0,00
OKI	2.108.841	1.239.666	473.963	40.242	58,78	22,48	0,002
Lahat	1.408.832	1.066.633	341.994	204.766	75,71	24,28	0,015
Empat Lawang	722.850	519.757	202.980	112.255	71,90	28,08	0,016
Musi Banyuasin	2.340.644	1.639.803	699.529	1.312	70,06	29,89	0,05
Banyuasin	1.897.083	1.363.133	530.346	3.603	71,85	27,96	0,190
Muara Enim	3.141.848	2.283.607	857.095	64.000	72,68	27,28	0,002
Palembang	870.709	633.232	237.003	472	72,73	27,22	0,054
Lubuk Linggau	743.610	546.579	195.241	1.788	73,50	26,26	0,241
Pagar Alam	1.192.026	874.549	317.467	10.048	73,37	26,63	0,001
Musi Rawas	989.011	695.665	292.933	412.436	70,34	29,62	0,042
OKU Selatan	1.289.877	998.183	291.446	247	77,39	22,59	0,019
OKU Timur	847.874	684.986	162.394	493	80,79	19,15	0,058
Prabumulih	1.186.374	847.367	338.867	140	71,42	28,56	0,01
<b>Total</b>							
<b>Rata-rata</b>	1.418.216	1.011.615	377.661	635.895	72,11	26,50	0,05

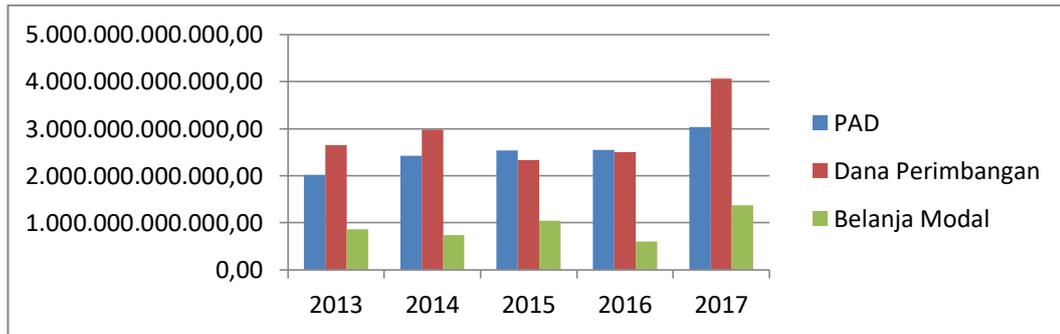
Sumber : Hasil Audit BPK-RI, Data diolah,2019

Berdasarkan tabel 1, rata-rata belanja modal pemerintah kabupaten dan kota di Sumatera Selatan terhadap belanja daerah sebesar 26,50%, jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan rata-rata belanja operasi sebesar 72,11%. Persentase belanja operasi lebih besar dari pada belanja modal pada Provinsi Sumatera Selatan, dengan kata lain aktivitas belanja yang dilakukan oleh

Pemerintah Kab/Kota di Provinsi Sumatera Selatan cenderung banyak digunakan untuk belanja rutin daripada belanja modal. Keadaan ini perlu disikapi lebih lanjut untuk mengetahui faktor-faktor yang dapat meningkatkan belanja modal pada kabupaten dan kota di Sumatera Selatan.

Terkait dengan diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi adalah bagaimana daerah dapat mengatasi ketergantungan terhadap pemerintah pusat dalam hak ketergantungan fiskal untuk kebutuhan segala kegiatan pembangunan daerah (Kuncoro dalam Fattah & Irman, 2012). Permasalahan ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap dana transfer pemerintah pusat, Aragon (2009) menyebutnya sebagai *flypaper effect*, yaitu kondisi dimana belanja pemerintah daerah lebih cenderung merespon terhadap pendapatan dana transfer daripada terhadap pendapatan asli daerah. Selain ketergantungan fiskal, *flypaper effect* juga dapat menimbulkan asimetri saat terjadi perubahan fiskal. Ketika DAU meningkat, pemerintah daerah membelanjakan tambahan pendapatan, namun ketika jumlah DAU berkurang belanja daerah tidak berkurang (Junaidi, 2012). Perilaku fiskal pemerintah daerah dalam merespon transfer dari pemerintah pusat menjadi perhatian utama dalam menunjang efektivitas transfer. Dominannya peran transfer dibanding pendapatan asli daerah dalam membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi pemerintahan (Iskandar, 2012). Di saat dana transfer yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah berusaha agar pada periode berikutnya dana yang diperoleh konstan. Hal ini menyebabkan PAD tidak signifikan berpengaruh terhadap Belanja Daerah yang menyebabkan terjadinya *flypaper effect*. Dengan arti lain pemberian DAU yang seharusnya menjadi stimulus peningkatan kemandirian daerah, justru direspon berbeda oleh daerah.

Untuk mengetahui lebih jelas mengenai jumlah penerimaan DAU, Dana Bagi Hasil (DBH), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Belanja Modal di Sumatera Selatan dapat dilihat pada grafik berikut ini:



**Gambar 1.1 Grafik Realisasi Dana Perimbangan, PAD dan Belanja Modal Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2010-2017**

Dari grafik tersebut dapat dilihat bahwa Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan cenderung merespon transfer Dana Perimbangan secara berlebihan dibandingkan dengan PAD pada anggaran belanjanya, terutama pada tahun 2017 dimana belanja pemerintah meningkat secara drastis dibanding dari tahun sebelumnya dan tidak diimbangi dengan PAD dalam pemenuhan belanja tersebut.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang bagaimana respon pemerintah dalam menyikapi Dana Transfer dalam realisasi Belanja di Kab/Kota Sumatera Selatan. Maka dalam penelitian ini penulis mengambil judul **“Analisis Determinan Belanja Modal dengan Pendekatan *Flypaper Effect* pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.”**

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Selatan?
2. Apakah Ketergantungan Fiskal berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Selatan?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Selatan?
4. Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Selatan?

5. Apakah terjadi Flypaper Effect pada Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Selatan?
6. Apakah Dana Perimbangan, Ketergantungan Fiskal, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) berpengaruh secara simultan terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Selatan?

### **1.3 Ruang Lingkup Pembahasan**

Agar penelitian ini lebih terarah maka penulis membatasi ruang lingkup pembahasan yaitu hanya pada Dana Perimbangan, Ketergantungan Fiskal, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) dan Belanja Modal untuk mengungkapkan adanya analisis faktor-faktor penentu belanja modal dengan pendekatan *flypaper effect* di Kabupaten/Kota Sumatera Selatan tahun 2012-2017. Kabupaten / Kota yang menjadi sampel penelitian ini adalah 15 Kabupaten / Kota di Sumatera Selatan.

### **1.4 Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal Pemerintah daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Selatan
2. Untuk menganalisis pengaruh Ketergantungan Fiskal terhadap Belanja Modal Pemerintah daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Selatan
3. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal Pemerintah daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Selatan
4. Untuk menganalisis pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) terhadap Belanja Modal Pemerintah daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Selatan
5. Untuk mengetahui kemungkinan terjadinya *Flypaper Effect* pada Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Selatan

6. Untuk menganalisis Pengaruh Dana Perimbangan, Ketergantungan Fiskal, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) berpengaruh secara simultan terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Selatan

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Dengan adanya penulisan tugas akhir ini, diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak yang berkepentingan, yaitu :

1. Secara Penelitian

Penelitian ini merupakan sarana untuk menambah wawasan dan mampu memperdalam pengetahuan terutama yang berkaitan dengan Akuntansi Pemerintah Daerah tentang Akuntansi Sektor Publik yang diperoleh selama proses perkuliahan di Politeknik Negeri Sriwijaya.

2. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi referensi terhadap evaluasi atas efektivitas instansi pemerintah dalam proses pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan. Sebagai bahan pengayaan dan dapat dijadikan sebagai penambah wawasan, menjadi bahan referensi serta acuan bagi peneliti selanjutnya, khususnya mahasiswa program studi Akuntansi Sektor Publik.