

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 yang mengatur tentang pemerintah daerah, ditegaskan bahwa pemerintah daerah telah diberi keleluasaan untuk mengurus kepentingan daerahnya sendiri. Kebebasan itulah yang diberi nama otonomi daerah. Dengan kata lain, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah dalam mengurus dan mengatur sendiri kegiatan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Diterapkannya otonomi daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah setempat untuk menggali potensi sumber keuangan di daerahnya sekaligus dapat menentukan alokasi sumber daya ke belanja daerah sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat di daerahnya (Martini & Dwirandra, 2015). Semakin banyak alokasi sumber daya yang mampu dikelola pemerintah, maka akan meningkatkan pelayanan di berbagai sektor terutama sektor publik sehingga daerah mampu berkembang dan meningkatkan roda perekonomian daerah.

Salah satu cara agar pemerintah daerah bisa berkembang dan melayani masyarakatnya dengan baik adalah dengan meningkatkan pelayanan publik. Pelayanan publik dapat diwujudkan dengan adanya pembangunan infrastruktur yang menunjang melalui belanja daerah yang dilakukan pemerintah daerah. Belanja daerah itu sendiri didefinisikan sebagai semua pengeluaran dari rekening kas umum negara/daerah yang mengurangi saldo anggaran lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah (PSAK No.2, Paragraf 7). Belanja daerah menurut Permendagri No. 21 Tahun 2011, dibagi menjadi dua yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Semua kegiatan belanja memiliki tujuan yang sama yaitu untuk mendukung kegiatan pemerintahan daerah serta meningkatkan sarana publik agar kebutuhan masyarakat daerah dapat dipenuhi dengan baik. Selain itu, pengeluaran belanja yang dilakukan juga bertujuan untuk mendukung pengelolaan sumber-

sumber daya yang ada di daerah otonom. Di Indonesia, belanja daerah merupakan salah satu komponen penting yang diatur dalam dokumen anggaran daerah yang disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah, baik itu untuk pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Salah satu komponen dari belanja daerah yang penting adalah belanja modal yang merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Klasifikasi belanja modal menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomer 102/PMK.02/2011 tentang Klasifikasi Anggaran, diantaranya adalah belanja modal tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan serta belanja modal lainnya seperti kontrak sewa beli, pengadaan barang-barang kesenian, purbakala dan barang-barang untuk museum. Jika mampu dialokasikan dengan optimal dan tepat sasaran, belanja modal akan memegang peranan penting untuk kemajuan suatu pemerintah daerah karena sarana dan prasarana yang menunjang dalam suatu daerah.

Mengingat betapa pentingnya belanja modal ini, tentunya pemerintah daerah harus mengeluarkan belanja modal secara optimal, efektif dan efisien. Namun terdapat fenomena yang terjadi pada beberapa provinsi di Indonesia berdasarkan situs berita Finansial (04/08/2016) yang memberitakan bahwa terjadi tren belanja modal yang masih rendah pada sebagian provinsi di Indonesia. Tercatat ada 10 besar provinsi yang masih lambat di dalam melakukan belanja sampai semester I tahun 2016, salah satunya adalah provinsi Riau yang masih menyimpan anggaran belanja sebesar Rp 2,89 triliun serta Papua yang masih menyimpan anggaran belanja sebesar Rp 2,59 triliun. Atas keadaan tersebut, presiden Joko Widodo sangat menyesalkan bahwa dana APBD yang mengendap di bank masih cukup tinggi dan menginstruksikan pemerintah daerah untuk segera membelanjakan anggaran. Padahal menurut presiden, belanja APBD sangat penting untuk mendorong uang beredar sehingga bisa mendorong adanya pertumbuhan ekonomi. Apabila belanja modal tak segera dilakukan, tentu saja peningkatan sarana dan prasarana tidak akan terwujud dan pertumbuhan suatu daerah akan terhambat (<http://finansial.bisnis.com>).

Lambatnya pengeluaran belanja modal yang terjadi pada Provinsi Riau telah terjadi sejak tahun 2013 dan 2014 serta tidak sejalan dengan terus bertambahnya SiLPA yang terjadi pada provinsi tersebut. Disebutkan dalam situs berita Kompasiana (17/06/2015), jumlah SiLPA yang terdapat di APBD Provinsi Riau justru selalu meningkat sepanjang tahun 2009 hingga tahun 2015 kemarin. Pada tahun 2009, SiLPA hanya berada pada kisaran Rp 1,88 miliar, kemudian meningkat ditahun 2011 mencapai Rp 1,3 triliun dan merangkak naik pada tahun 2012 yakni Rp 1,84 triliun dan terus membengkak di tahun 2014 dengan proyeksi SiLPA mencapai Rp 5 triliun. Namun, belanja modal yang dikeluarkan di tahun 2013 menunjukkan jumlah sebesar Rp 2,245 triliun dan terus menurun di tahun 2014 menjadi hanya sebesar Rp 623 miliar. Keadaan ini menurut penulis disebabkan oleh buruknya perencanaan anggaran karena sedari awal tidak membahas tentang kemampuan kapasitas penyerapan SKPD serta disebabkan dana dari pusat yang dinilai lambat sehingga anggaran negara yang seharusnya bisa direalisasikan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, maupun dialokasikan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat menjadi terhambat (www.kompasiana.com/walimahewa/silpa-apbd-riau-capai-rp-5-triliun-beranikah-gubernur-mutasi_54f91c34a33311b6078b4666).

Selain itu, fenomena lambatnya pengeluaran belanja daerah yang diprosikan dengan belanja modal, juga terjadi pada Provinsi Papua telah terjadi sejak tahun 2012 dan 2013 serta tidak sejalan dengan terus bertambahnya SILPA juga Efektivitas Daerah dan Pertumbuhan Ekonomi yang terus meningkat dari tahun 2011 hingga 2013 yang terjadi pada provinsi tersebut.

Tabel 1. Fenomena Provinsi Papua Tahun 2011-2013

Tahun	SILPA (X_1)	Efektivitas Keuangan Daerah (X_2)	Pertumbuhan Ekonomi (X_3)	Belanja Daerah (Y)
2011	779.591	1,19372	-4,278980126	1.421.658
2012	768.416	1,54416	1,719879713	1.309.178
2013	833.203	1,55442	7,913240908	1.220.745

Sumber: data diolah

Dapat dilihat dari tabel 1 di atas, bahwa pada tahun 2012 ke 2013 SiLPA mengalami kenaikan dari 768.416 menjadi 833.203. Efektivitas Daerah dan Pertumbuhan Ekonomi juga mengalami kenaikan sejak tahun 2011 hingga 2013.

Akan tetapi, belanja daerah yang diprosikan dengan belanja modal justru terus mengalami penurunan dari tahun 2011 hingga 2013.

Kedua fenomena di atas menunjukkan bahwa tingginya SiLPA yang seharusnya makin bisa mendorong pemerintah daerah untuk lebih gencar melakukan pengeluaran belanja justru tidak terjadi pada Provinsi Papua. Selain itu, meskipun belanja daerah harus dioptimalkan penggunaannya, namun ternyata masih banyak pemerintah daerah yang belum memanfaatkan belanja anggaran dengan maksimal. Terbukti dengan adanya anggaran belanja yang malah masih menumpuk di rekening bank. Artinya, uang anggaran APBD yang seharusnya digunakan untuk pembangunan daerah malah mengendap dan tidak menyebar di masyarakat.

Variabel yang dapat mempengaruhi belanja daerah adalah efektivitas keuangan daerah. Efektivitas tersebut menggambarkan kemampuan pemerintahan daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang telah direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan (Halim & Kusufi, 2014, hlm.234). Semakin tinggi realisasi pendapatan yang dapat tercapai akan menandakan bahwa pemerintah daerah akan melakukan pengeluaran belanja daerah yang tinggi demi melakukan pembangunan fasilitas yang memadai. Namun apabila efektivitas keuangan daerah rendah, maka akan mengindikasikan bahwa pemerintah daerah kurang mampu di dalam merealisasikan pendapatan daerah yang nantinya dapat menurunkan belanja yang dikeluarkan. Apabila belanja yang dikeluarkan tidak maksimal, akan menyebabkan terhambatnya peningkatan fasilitas di daerah.

Penelitian terdahulu mengenai pengaruh efektivitas keuangan daerah terhadap belanja daerah telah dilakukan diantaranya oleh Ardhini & Handayani (2011) yang menyatakan efektivitas keuangan daerah memiliki pengaruh yang signifikan positif terhadap belanja modal. Hasil tersebut didukung oleh penelitian lain yang dilakukan oleh Novianto & Hanafiah (2015) yang menyatakan bahwa efektivitas keuangan daerah berpengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah karena ada indikasi kuat bila suatu keuangan daerah dikatakan efektif maka timbul asumsi bahwa daerah tersebut merealisasikan jumlah anggaran belanja daerah yang besar. Namun hasil ini berlawanan dengan penelitian yang dilakukan oleh Assyurriani (2015) dan Martini & Dwirandra (2015) yang

mengemukakan bahwa efektivitas keuangan daerah tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah yang diprosikan dengan belanja modal.

SiLPA merupakan salah satu faktor lainnya yang dapat mendorong terjadinya belanja modal. Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 menyebutkan SiLPA yang merupakan singkatan dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran dapat didefinisikan sebagai selisih lebih antara realisasi penerimaan dan pengeluaran APBN selama 1 (satu) periode pelaporan. SiLPA akan terjadi apabila di dalam satu periode pelaporan, terdapat jumlah penerimaan/pendapatan daerah yang jumlahnya lebih besar dibandingkan pengeluarannya. Munculnya jumlah SiLPA dari anggaran tahun sebelumnya mengindikasikan bertambahnya sumber pendapatan yang diakibatkan dari sisa lebih suatu kegiatan atau anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Dengan adanya sumber pendapatan yang jumlahnya berlebih, pemerintah terdorong untuk semakin banyak membelanjakan anggaran dengan tujuan untuk membeli aset ataupun memperbaiki sarana dan prasarana publik di tahun berikutnya.

Berbagai penelitian terdahulu telah dilakukan terkait Sisa Lebih Perhitungan Anggaran dengan Belanja Modal dan ditemukan beberapa *gap research* yang mendasari penelitian ini. Penelitian yang dilakukan oleh Mentayani & Rusmanto (2013) serta Andriani & Yuliana (2016) menunjukkan bahwa Sisa Lebih Perhitungan Anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah. Namun hasil ini berlawanan dengan penelitian yang dilakukan oleh Martini dan Dwirandra (2015) yang mengemukakan bahwa Sisa Lebih Perhitungan Anggaran berpengaruh signifikan negatif terhadap belanja daerah yang diprosikan dengan belanja modal.

Faktor lain yang akan mempengaruhi belanja modal adalah pertumbuhan ekonomi yang diartikan sebagai perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang mendorong barang dan jasa yang diproduksi ke masyarakat bertambah (Sukirno, 2010 hlm. 9). Apabila pertumbuhan ekonomi dihubungkan dengan belanja daerah maka dapat dikatakan bahwa jika pertumbuhan ekonomi yang diukur dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) tinggi, maka akan mendorong pemerintah daerah untuk lebih mengoptimalkan sarana dan prasarana publik di daerahnya melalui belanja modal agar PDRB semakin meningkat. Hal

tersebut disebabkan karena pertumbuhan ekonomi yang diproksikan dengan PDRB merupakan salah satu faktor pertimbangan pemerintah daerah di dalam mengambil keputusan jangka panjang yang bertujuan untuk meningkatkan perekonomian maupun pembangunan dalam hal infrastruktur (Farel, 2015).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Wertianti & Dwirandra (2013) serta Farel (2015) menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi memiliki pengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah yang diproksikan dengan belanja modal. Namun hasil tersebut berlawanan dengan penelitian yang dilakukan oleh Sevitenyi (2012) serta Jaya & Dwirandra (2014) yang mengemukakan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah yang diproksikan dengan belanja modal.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat *gap research* serta ketidakkonsistenan antara teori dan fakta. Oleh karena itu, di dalam penelitian ini peneliti ingin meneliti apakah faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kegiatan belanja daerah yang dilakukan pemerintah daerah. Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya, yaitu penelitian yang dilakukan oleh Farel (2015) yang meneliti pengaruh PDRB, pendapatan asli daerah dan SiLPA terhadap belanja modal. Namun terdapat perbedaan dan pengembangan dari penelitian sebelumnya, yaitu variabel independen yang digunakan peneliti terdahulu adalah PDRB, pendapatan asli daerah dan SiLPA. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan dua variabel independen yaitu SiLPA dan efektivitas keuangan daerah serta satu variabel pemoderasi yaitu pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut bertujuan untuk mengetahui apakah pertumbuhan ekonomi bisa menjadi variabel pemoderasi yang mempengaruhi SiLPA dan efektivitas keuangan daerah untuk mendorong pemerintah daerah dalam melakukan belanja daerah. Perbedaan selanjutnya yaitu peneliti terdahulu menggunakan sampel Kabupaten Bogor selama periode 2003-2013. Sedangkan pada penelitian ini berfokus pada seluruh provinsi yang terdapat di Indonesia pada tahun 2010-2014.

Oleh karena itu, penelitian ini kami beri judul Pengaruh SiLPA dan Efektivitas Keuangan Daerah Terhadap Belanja Daerah Dengan Pertumbuhan Ekonomi Sebagai Pemoderasi.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah terdapat pengaruh yang signifikan antara Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap Belanja Daerah?
- b. Apakah terdapat pengaruh yang signifikan antara Efektivitas Keuangan Daerah Tahun Sebelumnya terhadap Belanja Daerah?
- c. Apakah terdapat pengaruh yang signifikan antara Pertumbuhan Ekonomi terhadap Belanja Daerah?
- d. Apakah Pertumbuhan Ekonomi dapat menjadi pemoderasi hubungan antara Sisa Lebih Perhitungan Anggaran terhadap Belanja Daerah?
- e. Apakah Pertumbuhan Ekonomi dapat menjadi pemoderasi hubungan antara Efektivitas Keuangan Daerah Tahun Sebelumnya terhadap Belanja Daerah?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh signifikan secara parsial dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap Belanja Daerah.
- b. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh signifikan secara parsial dari Efektivitas Keuangan Daerah Tahun Sebelumnya terhadap Belanja Daerah.
- c. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh signifikan secara parsial dari Pertumbuhan Ekonomi terhadap Belanja Daerah.
- d. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh signifikan secara parsial dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran terhadap Belanja Daerah yang dimoderasi oleh Pertumbuhan Ekonomi.
- e. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh signifikan secara parsial dari Efektivitas Keuangan Daerah Tahun Sebelumnya terhadap Belanja Daerah yang dimoderasi oleh Pertumbuhan Ekonomi.

I.4 Manfaat Hasil Penelitian

Berikut ini merupakan manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Dapat memberikan pengetahuan serta memperluas pandangan teori mengenai SiLPA, efektivitas keuangan daerah dan pertumbuhan ekonomi serta pengaruhnya terhadap belanja daerah yang diuji baik secara simultan maupun parsial.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan penulis tentang SiLPA, efektivitas keuangan daerah dan pertumbuhan ekonomi serta pengaruhnya terhadap belanja daerah daerah. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengalaman berharga di dalam merumuskan, menganalisa serta memecahkan masalah terkait ilmu yang dipelajari selama menempuh pendidikan di perguruan tinggi.

2) Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi pemerintah daerah untuk lebih efektif dan efisien melakukan belanja daerah dengan lebih memperhatikan faktor-faktor penting yang dapat mempengaruhi belanja daerah serta lebih cermat dalam melakukan strategi pembangunan melalui penyusunan anggaran daerah.

3) Bagi DPRD

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi anggota DPRD untuk lebih baik dalam melakukan pengawasan atas penyusunan APBD terutama mengenai pengeluaran belanja daerah agar belanja yang dilakukan bisa efektif dan tepat sasaran.

4) Bagi Peneliti Selanjutnya

Informasi dari penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan referensi atau perbandingan untuk penelitian selanjutnya.