

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang Nomer 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat setempat dan urusan pemerintahan, baik mencakup pengelolaan sumber daya manusia maupun sumber daya yang menyangkut sumber daya lain yang merupakan hasil kekayaan daerah tanpa campur tangan pihak lain namun tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah pada hakekatnya diterapkan agar pemerintah daerah bebas dan fokus dalam mengurus kebutuhan daerahnya dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu Pemerintah Daerah mempunyai hak dan wewenang yang luas dalam mengatur dan menggunakan sumber-sumber perekonomian daerah untuk memenuhi kebutuhan daerah sebagai salah satu sumber pendanaan bagi belanja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam memenuhi hak dan kewajiban daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah memerlukan acuan yang dituangkan dalam bentuk kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan rencana keuangan tahunan daerah yang dibahas dan disetujui oleh Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan ditetapkan melalui peraturan daerah. APBD merupakan alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas. Dalam penerapannya APBD dapat menggambarkan keadaan suatu daerah sesuai dengan potensinya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah. Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Pemerintah Daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik

untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk pelayanan publik. (Simamora, 2014). Sifat belanja modal berupa aset tetap dan bernilai manfaat jangka panjang menjadikan belanja modal sebagai pondasi untuk meningkatkan pembangunan agar dapat digunakan dalam kegiatan pemerintah seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan aset tetap lainnya. Mengingat pentingnya belanja modal, maka pemerintah perlu memperhatikan struktur belanja modal karena tidak semua belanja modal berefek pada pelayanan publik. Untuk itu struktur belanja modal perlu dibedah lebih rinci untuk menemukan belanja modal yang berefek pada pelayanan publik, misalnya belanja modal untuk pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur mempunyai manfaat jangka panjang baik bagi pemerintah maupun untuk kepentingan masyarakat. Misalnya dengan adanya pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan, manfaat yang dapat dirasakan oleh masyarakat adalah untuk mempermudah akses penyaluran barang dan jasa antar daerah sehingga kegiatan ekonomi masyarakat menjadi lebih efisien.

Sesuai dengan peraturan pemerintah yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menggali dan mengelola sumber keuangan daerah, dimana hasil dari pengelolaan keuangan daerah masuk dalam Pendapatan Asli Daerah. PAD merupakan salah satu sumber pembiayaan bagi belanja modal, semakin tingginya Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka semakin mandiri daerah tersebut sehingga dapat meningkatkan jumlah belanja modal untuk pelayanan publik.

Selain dari Pendapatan Asli Daerah, faktor yang mempengaruhi belanja modal yaitu Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA). Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) yaitu selisih lebih realisasi anggaran dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA juga terbentuk karena komponen pendapatan daerah lebih tinggi dari komponen pengeluaran pemerintah sehingga SiLPA dapat digunakan sebagai pembiayaan belanja modal tahun berikutnya. Namun semakin tingginya SiLPA dapat dijadikan indikasi pemerintah daerah belum optimal dalam merealisasikan belanja modal atau cenderung melakukan penghematan, hal tersebut tentu akan berdampak pada pembangunan daerah.

Belanja pegawai juga dapat mempengaruhi realisasi belanja modal. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No 101/PMK.02/2011 tentang Klasifikasi Anggaran menyatakan belanja pegawai merupakan kompensasi dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai negeri, pejabat negara, dan pensiunan serta pegawai honorer yang akan diangkat sebagai pegawai lingkup pemerintahan baik yang bertugas di dalam maupun di luar negeri, sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka mendukung tugas dan fungsi unit organisasi pemerintah. Tingginya belanja pegawai tentunya akan berpengaruh terhadap realisasi belanja modal untuk pembangunan hal ini disebabkan karena terjadi kesenjangan dalam anggaran APBD.

Berdasarkan Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional Provinsi Jawa Barat Mei 2017, anggaran belanja daerah Jawa Barat tahun 2017 mengalami peningkatan. Adapun peningkatan belanja terjadi sehubungan dengan mulai diterapkannya UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang berimplikasi pada beralihnya beberapa pengalihan kewewenangan kota – kabupaten ke provinsi, maupun sebaliknya. Adapun pengalihan wewenang yang cukup besar tersebut tidak dibarengi dengan dengan pengalihan/penambahan DAU/DAK. Hal ini berdampak pada proporsi anggaran Pemerintah Provinsi di tahun 2017, di mana beberapa dinas/SKPD mengalami pengurangan anggaran untuk mengkompensasi peningkatan biaya gaji di tahun 2017. Secara nominal belanja operasi mengalami peningkatan yakni sebesar sebesar Rp 4,10 Triliun (20,97%, yoy). Secara spesifik, komponen belanja operasi yang meningkat signifikan adalah belanja pegawai yakni dari Rp 2,22 Triliun pada 2016 menjadi Rp 5,34 Triliun pada 2017 (140,1%, yoy). Peningkatan belanja operasi ini diimbangi dengan penurunan anggaran belanja modal sebesar Rp 1,04 Triliun (-31,14%, yoy).

Pada realisasi belanja dan transfer APBD Provinsi Jawa Barat pada triwulan I 2017 mencapai Rp2,69 Triliun atau 8,29% terhadap pagu yang ditetapkan. Secara tahunan, realisasi belanja pada triwulan I 2017 menurun dibandingkan triwulan I 2016 dengan pertumbuhan sebesar -25,38% (yoy). Adapun komponen belanja yang mengalami penurunan realisasi dibanding periode yang sama tahun 2016 adalah belanja hibah dan belanja modal. Realisasi belanja modal Pemerintah

Provinsi Jawa Barat pada triwulan I 2017 sebesar Rp10,87 Miliar atau terealisasi 0,47% dari pagunya. Realisasi ini lebih rendah dibanding triwulan I 2016 yang terealisasi sebesar Rp11,01 Miliar atau sebesar -1,38% (yoy). Pola backloading masih sangat terlihat pada pos belanja modal, khususnya jika dibandingkan dengan belanja operasi. Terdapat beberapa faktor yang diperkirakan menyebabkan tertahannya realisasi belanja modal pada triwulan I 2017, antara lain berulangnya pola historis di mana proses lelang proyek masih berlangsung pada triwulan I dan baru dapat mulai bekerja pada triwulan II; dan curah hujan yang tinggi selama triwulan I menghambat proses penyelesaian pekerjaan dari proyek.

Selain meningkatnya anggaran belanja daerah Jawa Barat tahun 2017, anggaran pendapatan daerah Jawa Barat 2017 meningkat 15,29% yoy dibanding 2016 sebesar sebesar Rp26,49 Triliun. Peningkatan target ini seiring dengan berlanjutnya prospek perbaikan ekonomi di tahun 2017 serta kenaikan sejumlah tarif maupun pajak yang menjadi sumber pendapatan daerah (contoh : biaya STNK, harga BBM, dll). Di sisi lain, anggaran belanja tahun 2017 meningkat sebesar 9,95% (yoy) dibanding tahun 2016 sebesar Rp29,49 Triliun. Pada realisasi pendapatan APBD Provinsi Jawa Barat sebesar Rp27,74 Triliun atau 104,73% terhadap target, lebih tinggi dibanding tahun 2015 sebesar Rp24,20 Triliun atau 101,08% terhadap target. Adapun komponen pendapatan dengan persentase realisasi tertinggi pada tahun 2016 adalah Pendapatan Asli Daerah (105,08%), diikuti oleh dana perimbangan (104,19%). Dalam realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Jawa Barat mencapai Rp 3,50 Triliun atau tumbuh sebesar 2,78% (yoy), meningkat dibanding triwulan 1 2016 yang tumbuh sebesar 0,69% (yoy). Peningkatan pertumbuhan terjadi pada seluruh komponen PAD, kecuali retribusi daerah. Adapun komponen pajak daerah sebagai komponen dengan pangsa terbesar (92,2%) tercatat tumbuh sebesar 1,43% (yoy) pada triwulan I 2017. Penerimaan pajak daerah ini terutama bersumber pada Pajak Kendaraan Bermotor/PKB (48,5%), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor/BBNKB (21,8%), dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor /PBBKB (12,0%). Selain dari Pendapatan Asli Daerah pembiayaan untuk belanja modal juga bersumber dari SiLPA tahun anggaran 2016 yaitu sebesar Rp 3,343 triliyun.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Sukmawati, dkk (2016) menyatakan bahwa jika pendapatan asli daerah mengalami peningkatan maka belanja modal juga akan mengalami kenaikan, dan menurut penelitian yang dilakukan oleh Prastiwi, dkk (2016) menyatakan bahwa tingginya belanja pegawai dapat mempengaruhi alokasi belanja modal. Kesenjangan dalam penganggaran tentunya berdampak pada pencapaian keberhasilan pembangunan, dimana idealnya belanja modal seharusnya lebih besar dari belanja pegawai karena belanja modal secara langsung digunakan untuk kepentingan publik. Pada penelitian Sartika, dkk (2017) menyatakan bahwa kenaikan SiLPA sebesar satu satuan rupiah akan meningkatkan belanja modal dalam kondisi *ceteris paribus*. Namun pada kondisinya, teori dan penelitian tersebut tidak sejalan dengan bukti fisik yang disajikan dalam Kajian Ekonomi Jawa Barat Mei 2017, dimana realisasi belanja modal tetap mengalami penurunan atau tidak mencapai target anggaran meskipun Pendapatan Asli Daerah (PAD) meningkat dan didorong dengan pembiayaan SiLPA. Rendahnya realisasi belanja modal juga bukan disebabkan oleh tingginya belanja pegawai melainkan karena beberapa faktor eksternal.

Beberapa peneliti sebelumnya telah melakukan penelitian mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran dan Belanja Pegawai terhadap Belanja Modal namun hasilnya masih belum konsisten.

Hasil penelitian yang dilakukan Kusuma (2016), Sulistryorini (2018) dan Prastiwi, dkk (2016) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah mempunyai pengaruh signifikan (+) terhadap Belanja Modal. Berbeda dengan penelitian Sugiyanta (2016) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Hasil penelitian Sari, dkk (2018), dan Kusuma (2016) menyatakan SiLPA berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Sedangkan hasil penelitian Sugiyanta (2016) menyatakan SiLPA tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Berdasarkan penelitian Sugiyanta (2016) Belanja Pegawai berpengaruh signifikan Sedangkan pada penelitian Prastiwi, dkk (2016) belanja pegawai tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Berdasarkan fenomena yang terjadi dan hasil penelitian dari peneliti-peneliti terdahulu masih ada ketidak konsistenan hasil penelitiannya. Sehingga timbul keinginan untuk menguji kembali faktor-faktor yang mempengaruhi Belanja Modal. Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, SiLPA dan Belanja Pegawai Terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan oleh penulis sebelumnya, maka penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut :

- a. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal?
- b. Apakah Sisa Lebih Perhitungan Anggaran berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal?
- c. Apakah Belanja Pegawai berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diurutkan, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal.
- b. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran terhadap belanja modal.
- c. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh belanja pegawai terhadap belanja modal.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini Antara lain adalah sebagai berikut:

a. Kontribusi teoritis

Manfaat penelitian yang diharapkan untuk kontribusi teoritis antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Mahasiswa jurusan akuntansi, penelitian ini bermanfaat sebagai referensi penelitian selanjutnya dan pembanding untuk menambah ilmu pengetahuan
- 2) Masyarakat, diharapkan penelitian dapat dijadikan sebagai sarana informasi yang akan menambah wawasan bagi masyarakat.
- 3) Peneliti, sebagai sarana untuk memperluas wawasan bagi peneliti serta menambah referensi mengenai topik yang dibahas dalam penelitian ini.

b. Kontribusi praktis

Manfaat penelitian yang diharapkan untuk kontribusi praktis Antara lain adalah sebagai berikut:

1) Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah dalam penyusunan kebijakan agar dapat mengoptimalkan realisasi belanja modal untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat daerah.

2) Bagi Investor dan Masyarakat

Memberikan informasi yang dapat digunakan sebagai dasar untuk mengambil keputusan mengenai gambaran keadaan keuangan pemerintah daerah dan bagaimana pemerintah daerah mengelola dana untuk menjalankan pemerintahannya yaitu meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, serta memberikan pemahaman bagi masyarakat bagaimana peranan mereka untuk dapat berperan aktif di dalam mengawasi dan turut serta dalam mengawal penggunaan dana yang berasal dari masyarakat.