

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah di dalam pasal 1 paragraf 6 menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dampak dari penerapan peraturan tersebut, Pemerintah Daerah terdorong untuk mengembangkan potensi daerahnya masing-masing, serta diberi wewenang untuk mengeksplorasi sumber daya yang dimiliki oleh daerah tersebut dengan efektif dan efisien. Dalam hal ini, diharapkan setiap daerah mampu meningkatkan pelayanannya terhadap berbagai sektor terutama pada sektor publik, Pemerintah daerah diwajibkan mengalokasikan sejumlah dananya berupa anggaran Belanja Modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk menambah asset tetap daerah untuk meningkatkan pelayanan publik.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2018 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah harus memprioritaskan alokasi belanja modal pada APBD untuk pembangunan dan prasarana yang terkait langsung dengan peningkatan pelayanan publik serta pertumbuhan ekonomi daerah Pemerintah daerah harus melakukan upaya meningkatkan pengalokasian belanja modal, mengingat secara nasional pada tahun 2017 sebesar 21,11% dari total belanja daerah, dengan uraian untuk Pemerintah Provinsi sebesar 16,91% dari total belanja daerah, dan untuk Pemerintah Kota/Kabupaten sebesar 23,00% dari total belanja daerah. Berikut adalah proporsi belanja modal Pemerintah Provinsi seluruh Indonesia dalam persentase periode 2014-2017, data diambil dari Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia:

Tabel. 1 Proporsi Belanja Modal seluruh Provinsi tahun 2014-2017

AKUN	TAHUN			
	2014	2015	2016	2017
Belanja Modal	16,80	18,28	16,95	16,95

Sumber: Bps.go.id

Setiap pengeluaran dalam pembelian tanah, gedung dan bangunan, irigrasi dan jalan, dan aset tetap tak berwujud lainnya terkena pajak sebagaimana dijelaskan pada Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah menjelaskan bahwa Perhitungan Pihak Ketiga merupakan utang pemerintah sebagai pemotong pajak atau pungutan lainnya, seperti Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), iuran Akses, Taspen, dan Taperum. Pemerintah berupaya untuk mewujudkan keseimbangan fiskal dengan mempertahankan kemampuan keuangan negara yang bersumber dari pendapatan pajak dan sumber-sumber lainnya. Walaupun, dalam keadaan tertentu pemerintah memungut secara langsung atas pelayanan yang diberikan, pada dasarnya sebagian besar pendapatan pemerintah bersumber dari pungutan pajak dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Jumlah pajak yang dipungut tidak berhubungan langsung dengan pelayanan yang diberikan pemerintah kepada wajib pajak, pajak yang dipungut dan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah mengandung sifat-sifat tertentu yang wajib dipertimbangkan dalam mengembangkan laporan keuangan.

Pentingnya mengamati berapa proporsi gaji guru dalam belanja pegawai adalah karena selama ini banyak pihak yang menyoroti dan mengkritisi mengenai jumlah Belanja Pegawai yang dinilai terlalu besar dalam APBD. Banyak pihak menyampaikan bahwa hal ini mengakibatkan berkurangnya alokasi untuk Belanja Modal, yang dipandang lebih mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pemenuhan pelayanan publik kepada masyarakat (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Tahun 2012). Melihat adanya kondisi Belanja Modal dalam APBD di Pemerintah Provinsi maupun Kota/Kabupaten Daerah di Indonesia kurang diperhatikan, Pemerintah Daerah seharusnya dapat mengalokasikan APBDnya untuk Belanja Modal dan tidak habis digunakan untuk Belanja Pegawai dan Rutin, jika Belanja Pegawai lebih besar pengalokasiannya daripada Pengalokasiannya Belanja modal maka akan berdampak akan merugikan

masyarakat, sebab pembangunan infrastruktur publik tidak maksimal karena belanja modal terbatas yang mengakibatkan pendapatan daerah tersebut kurang maksimal, dan jika pengalokasian belanja modal lebih besar dari pada pengalokasian belanja pegawai maka keuntungan akan beres pada masyarakat dan daerah tersebut dikarenakan pembangunan infrastruktur pada daerah tersebut akan maksimal yang mempermudah kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut dan pendapatan daerah tersebut akan meningkat.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, Belanja modal adalah belanja pemerintah yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap yang manfaatnya lebih dari satu periode. Persyaratan utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah yaitu aset tetap yang dimiliki, dimana aset tersebut sebagai akibat adanya belanja modal. Aset tetap tersebut antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan dan aset tak berwujud. Menurut Nuarisa dalam (Adyatma & Oktaviani, 2015) Belanja Modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun dan akan menambah asset atau kekayaan pemerintah, selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan biaya pemeliharaan. Tujuan dari adanya belanja modal untuk menyediakan sarana dan prasarana fasilitas publik yang dapat menjadi penunjang terlaksananya berbagai aktivitas ekonomi masyarakat. Banyak faktor yang menjadi sumber pendanaan Belanja Modal yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan, Dana Aloasi Umum didefinisikan sebagai sumber pendapatan yang diperoleh dari pendapatan APBN yang dianggarkan untuk pemerataan alokasi keuangan antar daerah dalam pendanaan kelengkapan rumah tangga daerahnya. Menurut Sugiardi & Supadmi, 2014 yang melakukan penelitian di daerah Provinsi Bali memperoleh hasil dimana terdapatnya pengaruh postif DAU terhadap Belanja Modal. Akan tetapi penelitian yang dilakukan oleh Kusnandar & Siswantoro, 2012 memperoleh hasil bahwa tidak terdapatnya pengaruh DAU terhadap Belanja Modal. Kondisi tersebut disebabkan Dana Alokasi Umum yang diterima oleh

daerah hanya diperuntukan untuk membiayai belanja rutin, seperti belanja pegawai dan hanya sedikit yang digunakan untuk belanja modal. Selain DAU, pemerintah juga memanfaatkan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) tahun sebelumnya.

Menurut PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, SILPA adalah selisih lebih antara realisasi pendapatan dan belanja, serta penerimaan dan pengeluaran pembiayaan dalam APBD selama satu periode pelaporan. Sebagian besar dari SILPA digunakan belanja langsung berupa belanja modal yang secara langsung berhubungan dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini mengindikasikan bahwa SILPA merupakan salah satu sumber pendanaan belanja modal. Untuk mendukungnya jalannya pemerintahan yang mandiri, maka pemerintah daerah perlu mencari dan mengidentifikasi sumber-sumber daya yang ada di daerah. Sumber-sumber daya yang telah dikelola oleh pemerintah daerah menjadi salah satu sumber pendanaan bagi belanja daerah, belanja daerah disini lebih diarahkan pada belanja modal. Karena belanja modal menjadi pendukung dari peningkatan sarana dan prasarana bagi pelayanan publik. Pelayanan publik menjadi salah satu indikator bagi penilaian kinerja pemerintah dalam menjalankan amanah dari rakyat (Sholikhah & Wahyudin dalam Afkharina & Hermanto, (2017).

Selain DAU dan SILPA, pemerintah daerah juga memanfaatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD adalah pendapatan yang dihasilkan dari daerah itu sendiri. PAD terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Menurut Mentayani et al, 2012 PAD idealnya merupakan sumber pendapatan pokok daerah. Sumber pendapatan lainnya cenderung bersifat fluktuatif dan di luar pengendalian kewenangan daerah. Selain PAD, Pemerintah Daerah juga memiliki sumber pendapatan lain berupa dana perimbangan. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Jadi dalam pelaksanaannya Pemerintah Daerah tidak dibiarkan begitu saja, Pemerintah Pusat tetap memberi bantuan kepada Pemerintah Daerah. Pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah di Indonesia tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD). Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam era desentralisasi fiskal saat ini, adanya peningkatan pelayanan di berbagai sektor terutama sektor publik dapat meningkatkan daya tarik investor untuk menanamkan investasinya di daerah. Oleh karena itu, pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik yang dapat dilakukan dengan peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap (Maharani dalam Kusnandar & Siswantoro, 2012).

Menurut berita yang dimuat oleh Adiana Ahmad dalam Tribun news.com keterbatasan sumber daya manusia dan persoalan hukum yang mendera sejumlah panitia pengadaan barang dan jasa tahun 2015 menjadi rendahnya eksekusi belanja modal dan menumpuknya sisa lebih perhitungan anggaran tahun 2015 di Kabupaten Nagakeo. Pemerintah Kabupaten Nagakeo berdalih para petugas di unit layanan pengadaan (ULP) barang dan jasa pada umumnya merangkap sebagai pejabat *structural* di SKPD-SKPD di daerah itu. Alasan itu disampaikan Pemerintah Kabupaten Nagakeo, menjawab sorotan fraksi-fraksi di DPRD Nagakeo terkait rendahnya realisasi belanja modal tahun 2015 serta menumpuknya SILPA di akhir tahun 2015.

Pemda Nagakeo akan menindaklanjuti sorotan dari fraksi-fraksi yang ada dengan mewadahi persoalan keterbatasan sumber daya manusia di ULP dalam satu bagian di Sekretariat Daerah Kabupaten Nagakeo. selain rangkap tugas, rendahnya penyerapan belanja modal tahun 2015 akibat keengganan pejabat pengadaan karena adanya kekuatiran tersandung kasus hukum. Akibatnya, banyak program ditenderkan akhir tahun

Untuk mencegah terjadinya penumpukan SILPA dan meningkatkan belanja modal, pada tahun-tahun yang akan datang eksekusi proyek-proyek fisik akan dilakukan lebih awal. Hal itu harus dilakukan mengingat adanya regulasi terbaru yakni Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 93/PMK.07/2016 tentang konversi Dana Bagi Hasil DAK atau Dana Alokasi Umum DAU dalam bentuk non tunai

yang mengamanatkan apabila terjadi penumpukan saldo kas pada rekening kas umum daerah, pemerintah akan melakukan pemotongan DAU.

Seperti diketahui, pada tahun 2015, SILPA Kabupaten Nagakeo melonjak menjadi Rp 116.951.771.055,24 dari SILPA tahun 2014 sebesar Rp 111 miliar lebih. SILPA tersebut, masih bersifat semu, karena di dalamnya masih termuat kelebihan pengakuan terhadap pendapatan yang bersumber dari bunga dana bergulir sebesar Rp 157.532.500,00, pendapatan BLUD SPAM sebesar Rp 161.809.707,00, SILPA jaminan kesehatan nasional pada fasilitas kesehatan tingkat pertama sebesar Rp 1.133.214.849,00. Dengan demikian, SILPA riil Kabupaten Nagekeo tahun 2015 sebesar Rp 115.499.213.999,24. SILPA tahun 2015 berasal dari sisa belanja pegawai pada belanja langsung sebesar Rp 1.593.624.896,00, sisa belanja barang dan jasa sebesar Rp 15.908.174.342,00, sisa belanja modal Rp 52.727.386.826,24 dan DPA lanjutan tahun-tahun sebelumnya maupun tahun berjalan senilai Rp 46.722.584.991,00. Sedangkan belanja modal pada tahun 2015 sebesar Rp 184.112.592.115.

Sedangkan menurut berita yang dilansir dalam Medanbisnis daily.com dana Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) yang dimiliki Pemerintah Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp 536.489.675.007,00 pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran 2015, dinilai merupakan hasil dari buruknya kualitas perencanaan pembangunan Provinsi Sumatera Utara. Selain itu, keberpihakan kepada masyarakat dalam meningkatkan ketersediaan infrastruktur dan penumbuhan kawasan sesuai misi ketiga Gubernur Sumatera Utara tidak tergambar pada realisasi belanja seperti yang disampaikan pada buku Lembar Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Gubernur Sumatera Utara (Gubsu) tahun anggaran 2015.

Hal ini dikatakan Direktur Eksekutif Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran, menanggapi pertanggung jawaban pelaksanaan APBD Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2015. Tingginya tingkat belanja yang tidak terserap akan berdampak pada besarnya SILPA tahun berjalan. Dari kelompok belanja tidak langsung terlealisasi 96,83%, sedangkan pada belanja langsung realisasi hanya 87,34% padahal belanja langsung pada APBD Provinsi Sumatera Utara sebesar 28,02% dari total belanja, yang di dalamnya terdapat belanja modal

yang hanya dianggarkan sebesar 12% dari total belanja atau sebesar Rp 932.244.349.249. Diinformasikan sebelumnya, pada LKPJ Gubernur Sumatera Utara (Gubsu) tahun 2015 terjadi peningkatan pendapatan daerah Provinsi Sumatera Utara (Provsu) sebesar 100,29% dari target sebesar Rp 8.452.310.815.631,00 dan terlealisasi menjadi Rp 8.452.148.432.595,01.

Dalam perhitungan yang disampaikan dalam LKPJ Gubernur Sumatera Utara kurang benar dimana hanya terjadi kelebihan 100,12% dari apa yang dilaksanakan dalam APBD 2015. Gubernur harus segera mengevaluasi Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang tidak menggunakan anggaran yang memang sudah ada, ini salah satu kegagalan dalam perencanaan. Artinya SKPD tidak mampu menyerap anggaran dan perlu dipertanyakan. Rakyat tidak mengerti soal kehati-hatian Pemerintah dalam menggunakan anggaran, rakyat hanya mengetahui kualitas infrastruktur dan pembangunan di Sumut harus meningkat. Kepala SKPD tidak memahami fungsi dan peran di SKPD-nya dan tidak bisa menjalankan program Gubernur. Diperlukannya akurasi data untuk perencanaan, sehingga SKPD mampu menjabarkannya. Kekeliruan yang fatal kalau SKPD berhati-hati menggunakan anggaran, padahal perencanaan pembangunan dan dananya telah ada.

Beberapa penelitian terkait pengalokasian belanja modal telah dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Penelitian Adyatma & Oktaviani (2015), dan Yawa & Runtu (2015) menunjukkan bahwa dana alokasi umum berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa semakin besar dana alokasi umum yang diberikan untuk suatu daerah akan meningkatkan besaran belanja modal tersebut. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Kusnandar & Siswantoro (2013), Wandira (2013), Mentayani & Rusmantoro (2013), dan Sari, dkk (2017) menunjukkan hasil bahwa dana alokasi umum tidak berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal. Hasil dari Wandira (2013) bahwa dana alokasi umum memiliki pengaruh signifikan negatif terhadap belanja modal. Hasil ini menjelaskan bahwa daerah yang mendapatkan dana alokasi umum yang besar akan cenderung memiliki belanja modal yang rendah. Hal ini terjadi karena dana alokasi umum digunakan untuk membiayai

belanja yang lain seperti belanja pegawai, belanja barang, jasa, dan belanja lainnya.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Sugiardi & Supadmi (2014), dan Sukmayati, dkk (2016) menunjukkan bahwa sisa lebih pembiayaan anggaran berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Hal ini menunjukkan jika sisa lebih pembiayaan anggaran mengalami peningkatan maka belanja modal juga akan mengalami kenaikan. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Afkarina & Hermanto (2017) yang menunjukkan bahwa sisa lebih pembiayaan anggaran tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Hal ini terjadi karena sisa lebih pembiayaan anggaran sebenarnya lebih utama untuk membiayai defisit realisasi anggaran tahun depan, akan tetapi sisa lebih pembiayaan anggaran tersebut untuk barang habis pakai, yang kemudian pemerintah mengeluarkan himbuan untuk lebih mengalokasikan sisa lebih pembiayaan anggaran kepada belanja sarana dan prasarana.

Selanjutnya penelitian lain yang dilakukan oleh Liliana, dkk (2011), Mehrara & Elyasi (2011), Oguijuba & Abraham (2012), Jaya & Dwirandra (2014), dan Susanti & Fahlevi (2016) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Hal ini dapat disimpulkan bahwa pendapatan asli daerah yang tinggi akan mempengaruhi pembangunan dan perkembangan di daerah yang direalisasikan dalam bentuk pengadaan fasilitas, infrastruktur, dan sarana prasarana yang ditunjukkan untuk kepentingan publik, sehingga hal ini akan meningkatkan alokasi belanja modal. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Mentayani & Rusmanto (2013), dan Adyatma & Oktaviani (2015) yang menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Hal ini terjadi dikarenakan pendapatan asli daerah yang diperoleh belum optimal yang disebabkan keterbatasan kemampuan daerah mengeksplorasi hasil kekayaan alam dengan kemampuan sendiri. Sebagian besar Kota/Kabupaten hanya memanfaatkan pendapatan asli daerah untuk belanja operasi daripada belanja modal.

Penelitian ini mereplikasi penelitian dari Afkarina & Hermanto (2017). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian dari Afkarina & Hermanto (2017) adalah penelitian ini menggunakan data periode 2013-2016, karena keterbatasan

penelitian sebelumnya adalah hanya menggunakan periode data empat tahun, serta perbedaan lainnya yaitu pada penelitian ini menggunakan sampel dari populasi yang berbeda yang mana Afkarina & Hermanto (2017) mengambil sampel populasi Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur sedangkan dalam penelitian ini menggunakan sampel populasi Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara. Persamaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah sama-sama menggunakan model regresi berganda untuk menguji hipotesis, dan teknik pengambilan sampel yang digunakan yaitu teknik *purposive sampling*.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka akan dilakukan penelitian dengan judul Pengaruh Dana Alokasi Umum, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran, dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Pengalokasian Belanja Modal.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Pengalokasian Belanja Modal?
2. Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh terhadap Pengalokasian Belanja Modal?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Pengalokasian Belanja Modal?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Pengalokasian Belanja Modal.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Pengalokasian Belanja Modal.
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Pengalokasian Belanja Modal.

I.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah disebutkan sebelumnya, diharapkan dapat memberikan manfaat ke berbagai pihak antara lain:

a. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti untuk memperkuat penelitian sebelumnya dan menjadi dasar bagi peneliti selanjutnya. Serta diharapkan dapat digunakan bagi pengembangan ilmu yang didasarkan pada atribut berbasis akuntansi pemerintah dan laporan realisasi berdasarkan anggaran dalam APBD khususnya mengenai Dana Alokasi Umum, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Pengalokasian Belanja Modal.

b. Manfaat praktis

a) Bagi peneliti

Peneliti ini dapat menambahkan pengetahuan bagi peneliti tentang pengaruh Dana Alokasi Umum, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Pengalokasian Belanja Modal yang pengukurannya didasarkan pada atribut berbasis akuntansi pemerintah dan laporan realisasi berdasarkan anggaran dalam APBD. Selain itu, penelitian ini juga menambah pengalaman bagi peneliti dalam menganalisa dan memecahkan masalah dengan ilmu yang didapat selama perkuliahan.

b) Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi mengenai faktor-faktor yang bisa mempengaruhi besarnya alokasi anggaran belanja modal. Penelitian ini juga diharapkan membantu pemerintah daerah maupun pusat dalam membuat anggaran APBD yang lebih efektif, serta dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah provinsi dalam mengambil kebijakan khususnya mengenai Dana Alokasi Umum, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Pengalokasian Belanja Modal.