

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Dalam menjalankan pemerintahannya, Pemerintah Daerah diberikan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai undang-undang yang berlaku. Diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa otonomi daerah memberikan kebebasan pada Pemerintah Daerah untuk mengatur, merencanakan, dan membuat program serta kebijakan pada daerahnya sesuai dengan kebutuhan daerahnya dengan memperhatikan prinsip demokrasi dan peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan. Dengan adanya otonomi daerah, membuat sistem pemerintahan yang awalnya sentralisasi menjadi desentralisasi. Dalam era desentralisasi ini Pemerintah Daerah diharapkan untuk meningkatkan pelayanan dalam berbagai sektor, terutama sektor publik. Selain itu, kebijakan Desentralisasi ini juga memberikan pengaruh yang besar karena Pemerintah Daerah diharapkan mampu untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut, menggali sumber pendapatan daerah, meningkatkan daya saing, mengelola sumber daya yang dimiliki daerah secara efisien dan efektif, mengelola dan mempergunakan keuangan sesuai dengan yang direncanakan dalam meningkatkan kinerja keuangan daerah sehingga dapat memenuhi kebutuhan daerahnya, meningkatkan pendapatan daerah (Soleh & Rochmansjah, 2010 hlm. 34).

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 pasal 50 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Belanja langsung adalah belanja yang dianggarkan dan berkaitan dengan program dan kegiatan pemerintah secara langsung yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal. Belanja modal merupakan pengeluaran untuk menambah aset tetap yang memiliki manfaat satu periode akuntansi dimana didalamnya terdapat juga biaya untuk memelihara aset tersebut agar kualitas aset tersebut tidak berkurang (Suryani & Pariani, 2018). Belanja modal dapat dijadikan tolak ukur untuk menentukan keberhasilan suatu daerah. Karena, dalam belanja modal dapat menghasilkan output berupa aset tetap dan aset lainnya seperti tanah, bangunan, gedung, jembatan, dan

infrastruktur lainnya. Namun, permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah yaitu dalam mengalokasikan anggarannya. Pemerintah harus mengalokasikan penerimaan untuk belanja daerah yang memberikan manfaat penting bagi daerah.

Dalam pengalokasian belanja modal, peran pemerintah sangat dibutuhkan dalam mengatur serta merancang kebutuhan daerahnya. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 yang mengatur tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka untuk mendanai kegiatan desentralisasi dan dipertimbangkan sesuai potensi, kondisi, dan kebutuhan masing-masing daerah. Serta pertimbangan dalam mendanai kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu, dalam pengalokasian belanja daerahnya, Pemerintah Daerah harus mengalokasikannya dengan seimbang dan harus memahami belanja mana yang lebih memberikan manfaat lebih dan produktif. Sehingga, dapat meningkatkan pelayanan serta kesejahteraan masyarakat.

Banyak Pemerintah Daerah yang belum efektif dalam mengalokasikan anggarannya. Sebagian besar anggaran daerahnya dibelanjakan untuk belanja pegawai, sedangkan untuk porsi belanja modal sangat minim. Rata-rata belanja modal pemerintah daerah hanya 19%. Hal tersebut menjadi bukti bahwa masih banyak Pemerintah Daerah yang lebih mengutamakan belanja pegawai daripada belanja modal. Kondisi tersebut sangat memprihatinkan karena belanja modal dalam APBD kurang diperhatikan oleh pemerintah provinsi di Indonesia. Pemerintah daerah seharusnya mendistribusikan APBD-nya untuk belanja modal dan tidak dihabiskan untuk belanja pegawai dan belanja barang jika ingin meningkatkan potensi di daerahnya (Reily, 2018).

APBD yang banyak digunakan buat belanja pegawai dinilai tidak efektif dan tidak memberikan manfaat secara langsung kepada masyarakat. Besarnya alokasi belanja pegawai tersebut tidak sejalan dengan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Persoalan tersebut cukup umum terjadi hampir di seluruh daerah-daerah di Indonesia (Deny, 2017)

Berdasarkan ringkasan APBD 2018, anggaran belanja daerah tingkat Kabupaten/Kota seluruh Indonesia masih didominasi oleh belanja pegawai dibanding belanja modal. Pada tahun 2018, belanja pegawai sebesar 39,8%, belanja barang dan jasa 23,8%, belanja lainnya 15,9% sedangkan belanja modal hanya sebesar 20,4%. Berdasarkan data tersebut ternyata belanja modal memiliki presentase paling sedikit dibanding belanja lainnya (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2018)

Hal ini menyatakan bahwa dalam pembentukan anggaran untuk belanja daerah pada tingkat kabupaten/kota seluruh Indonesia masih mengutamakan belanja pegawai dan belanja lainnya, seharusnya anggaran diperuntukkan lebih banyak untuk belanja modal karena belanja modal merupakan belanja produktif yang memiliki masa manfaat lebih panjang dan berguna untuk meningkatkan pelayanan publik.

Dalam membiayai pengeluaran tersebut Pemerintah Daerah membutuhkan penerimaan dari berbagai sumber, salah satunya yaitu Pendapatan Asli Daerah. Terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Pemerintah Daerah harus mampu menghasilkan pendapatan daerahnya semaksimal mungkin guna mencapai kemandirian daerah tersebut sehingga dapat membiayai kebutuhan daerahnya (Juniawan & Suryantini, 2018). Pemerintah Daerah belum memaksimalkan pendapatan tersebut untuk membiayai daerahnya. Padahal, besar atau kecilnya belanja daerah ditentukan oleh pendapatan yang berhasil diperoleh oleh Pemerintah Daerah. Jika Pemerintah Daerah ingin meningkatkan fasilitas publik, pelayanan publik maka Pemerintah Daerah harus bekerja keras untuk memperoleh Pendapatan Asli Daerah dan dalam pengalokasiannya pun juga harus efisien dan efektif untuk menentukan belanja yang lebih produktif (Adyatma & Oktaviani, 2015). Terdapat beberapa penelitian terkait Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal yang menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal Sholikhah & Wahyudin (2014), Sugiardi dan Supadmi (2014), Mutiah dan Mappanyuki (2015), Rochmatullah, Hartanto, dan Arifin (2016), Raini, Suzan, dan Mahardika (2017). Hal tersebut tidak sejalan dengan peneliti Wandira (2013), Adyatma dan Oktaviani

(2015), Nurlis (2016), Suryani dan Pariani (2018) yang menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Setiap daerah mempunyai kemampuan berbeda dengan daerah lainnya untuk membiayai kebutuhan daerahnya. Hal ini dikarenakan setiap daerah memiliki sumber daya yang berbeda, kekayaan alam yang berbeda. Hal tersebut menimbulkan kesenjangan antar daerah (Halim, 2017 hlm. 124). Oleh karena itu, Pemerintah Pusat mendistribusikan dana perimbangan yang berasal dari APBN yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) yang menjadi faktor yang mempengaruhi belanja modal. Dana Alokasi Umum didalam APBN yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (Sholikhah & Wahyudin, 2014). Selain untuk membantu daerah Dana Alokasi Umum bertujuan untuk pemerataan keuangan daerah karena setiap daerah memiliki perbedaan keuangan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan daerah (Juniawan & Suryantini, 2018). Terdapat sejumlah penelitian terkait pengaruh DAU terhadap belanja modal yang dilakukan oleh Sugiardi dan Supadmi,(2014), Mutiah dan Mappanyuki (2015), Adyatma dan Oktaviani (2015), Sudika dan Budiarta (2017), Sartika, Kirmizi, dan Indrawati (2017), Rosadi dan Suputra (2017), Suryani dan Pariani (2018), Juniawan dan Suryantini (2018), Napitu, Dillak, dan Kurnia (2018) menyatakan bahwa DAU berpengaruh terhadap belanja modal. Namun Wandira (2013) menyatakan bahwa DAU berpengaruh negatif terhadap belanja modal. Sedangkan yang dilakukan oleh Sholikhah dan Wahyudin (2014), Nurlis (2016), Rochmatullah dkk (2016), Raini dkk (2017) menyatakan bahwa DAU tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Selain itu faktor yang dapat mempengaruhi belanja modal yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang diperoleh Pemerintah Daerah dari Pemerintah Pusat untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan Pemerintah Daerah. Dana Alokasi Khusus digunakan untuk membantu kegiatan Pemerintah Daerah yang menjadi prioritas nasional sebagai perwujudan pelayanan kepada masyarakat yang diarahkan kepada pembangunan, sarana dan prasarana fisik yang memiliki masa manfaat lebih dari satu periode akuntansi (Novianto & Hanafiah, 2015). Sejumlah penelitian terkait pengaruh DAK terhadap belanja modal dilakukan oleh oleh Wandira (2013), Mutiah dan Mappanyuki

(2015), Rochmatullah dkk (2016), Sudika dan Budiarta (2017) menyatakan bahwa DAK berpengaruh terhadap belanja modal namun Napitu dkk (2018) menyatakan DAK berpengaruh negatif terhadap belanja modal. Tidak sejalan dengan yang dilakukan oleh Sartika dkk (2017), Raini dkk (2017) yang menyatakan bahwa DAK tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Dengan adanya dana perimbangan yaitu dana yang ditransfer oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah, setiap daerah merasakan pemerataan keuangan dan tidak adanya kesenjangan fiskal. Akan tetapi, hal tersebut menjadikan Ketergantungan Pemerintah Daerah sangat tinggi terhadap transfer dana dari pusat ke daerah yang meliputi Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil. Ketergantungan tersebut dikarenakan minimnya Penerimaan Asli Daerah. Dana perimbangan tersebut dijadikan sebagai dana utama oleh Pemerintah Daerah dalam membiayai kebutuhan daerahnya, seharusnya Pemerintah Daerah memaksimalkan sumber daya daerahnya untuk memaksimalkan Pendapatan Asli Daerahnya (Primadhyta, 2017).

Faktor lainnya yang dapat menambah sumber penerimaan pemerintah daerah yaitu Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran merupakan dana yang tersisa dari jumlah realisasi penerimaan daerah serta pengeluaran daerah selama satu periode akuntansi (Siregar, 2017 hlm. 243). SILPA terbentuk dari pendapatan yang lebih besar dibanding dengan pengeluaran. Sehingga SILPA tersebut dapat digunakan untuk tahun berikutnya untuk membiayai belanja Pemerintah Daerah (Halim & Kusufi, 2013 hlm. 114). Sejumlah penelitian terkait SILPA terhadap belanja modal dilakukan oleh Sugiardi dan Supadmi (2014), Rosadi dan Suputra (2017), Indiyanti & Rahyuda (2018) menyatakan bahwa SILPA berpengaruh terhadap belanja modal sedangkan Napitu dkk (2018) menyatakan bahwa SILPA berpengaruh negatif terhadap belanja modal. Hal ini tidak sejalan dengan Sartika dkk (2017), yang menyatakan bahwa SILPA tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Pada penelitian ini merupakan pengembangan dari peneliti sebelumnya yaitu Wandira (2013), Juniawan dan Suryantini (2018), Suryani dan Pariani, (2018). Variabel yang ditambahkan yaitu jenis penerimaan daerah lainnya yang dapat mempengaruhi belanja modal seperti Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran.

Selanjutnya perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah pada sampel yang digunakan. Penelitian yang dilakukan oleh Wandira (2013) menggunakan sampel seluruh Provinsi di Indonesia pada tahun 2012, penelitian yang dilakukan oleh Juniawan dan Suryantini (2018) menggunakan sampel Kota/Kabupaten Provinsi Bali tahun 2014-2016, selanjutnya peneliti Suryani dan Pariani (2018) menggunakan sampel Kota/Kabupaten Provinsi Riau pada tahun 2013-2015. Sedangkan penelitian ini menggunakan sampel Kabupaten/Kota seluruh Indonesia pada tahun 2018.

Sesuai dengan fenomena bahwa pengalokasian belanja daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah kurang efektif dimana seharusnya pada era desentralisasi pemerintah daerah diharapkan dapat memperbaiki rendahnya penyerapan pada belanja modal dan inkonsistensi penelitian terdahulu. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang mengangkat tema penelitian analisis faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal.

I.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini dilakukan, untuk mengetahui terkait pengalokasian belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap belanja modal?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap belanja modal?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap belanja modal?
4. Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh terhadap belanja modal?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh penerimaan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal
2. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh penerimaan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal

3. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh penerimaan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal
4. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Belanja Modal

I.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada berbagai pihak antara lain:

1. Aspek Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, dimana terdapat perbedaan indikator dari penelitian terdahulu terkait pengalokasian belanja modal. Penelitian ini merupakan pengembangan dan rekomendasi dari penelitian sebelumnya yaitu Wandira (2013), Juniawan dan Suryantini (2018), Suryani dan Pariani, (2018). Diharapkan penelitian terkait belanja modal daerah dapat diaplikasikan dalam memecahkan suatu masalah yang terjadi di pemerintah daerah

2. Aspek Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Diharapkan penelitian ini sebagai bahan evaluasi Pemerintah Daerah agar lebih efektif dan efisien dalam menyusun anggarannya dan merealisasikan anggaran tersebut. Terutama dalam mengalokasikan penerimaan yang dimiliki untuk belanja yang lebih produktif agar dapat meningkatkan pelayanan publik dan pembangunan daerah demi kesejahteraan masyarakat. Dengan terealisasinya anggaran tersebut, akan dapat menarik perhatian bagi investor karena pemerintah daerah mampu menjalankan kinerjanya sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan sehingga investor akan tertarik untuk menginvestasikan dana nya dan dapat meningkatkan pendapatan daerah.

- b. Peneliti Selanjutnya

Diharapkan dapat memberi manfaat bagi peneliti selanjutnya sebagai bahan referensi dalam penelitian lebih lanjut di bidang yang sama.