

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pengertian Desentralisasi – Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 pasal 1 yaitu “ Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Definisi Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, khususnya dalam rangka memberikan pelayanan umum yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Desentralisasi dapat diwujudkan dengan pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan di bawahnya untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (taxing power), terbentuknya Dewan yang dipilih oleh rakyat, Kepala Daerah yang dipilih oleh DPRD, dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari Pemerintah Pusat .

Sejarah kebijakan desentralisasi di Indonesia dimulai saat diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah yang mengatur Pemerintahan Daerah yang sifatnya desentralistis. Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara dengan Daerah-Daerah, yang berhak mengurus Rumah Tangganya sendiri menjadi Undang-Undang pertama yang mengatur pelaksanaan desentralisasi keuangan di Indonesia , yaitu mengatur pola hubungan keuangan antara pusat dengan daerah melalui penyerahan sumber pendapatan negara kepada daerah , pemberian bagian tertentu dari penerimaan berbagai pajak negara kepada daerah, dan pemberian subsidi kepada daerah.

Pada masa orde baru dikeluarkan pula Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur pembagian tingkatan pemerintah daerah menjadi provinsi, dan kabupaten / kota. Dengan berakhirnya masa orde baru serta tuntutan demokrasi dan pemberdayaan daerah , maka pada masa reformasi dikeluarkan dua Undang – Undang yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah. Yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua Undang-Undang tersebut menjadi dasar pelaksanaan desentralisasi secara nyata di Indonesia pada Januari 2001.

Otonomi daerah merupakan landasan dari pelaksanaan desentralisasi fiskal. Dalam hal ini otonomi daerah dan desentralisasi fiskal sudah diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1975 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah . Namun dalam

prakteknya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal selama pemerintahan orde baru belum dapat mengurangi ketimpangan vertikal dan horisontal, yang ditunjukkan dengan tingginya derajat sentralisasi fiskal dan besarnya ketimpangan antar daerah dan wilayah (Saranggih 2014:5- 2).

Dalam era otonomi daerah, manajemen keuangan daerah yang baik merupakan salah satu prasyarat penting untuk mewujudkan efektifitas dan efisiensi pemerintah dan pembangunan di tingkat lokal. Manajemen keuangan daerah ini tercermin dalam pelaksanaan APBD . Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD , dan ditetapkan oleh peraturan daerah .APBD dijadikan pedoman Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik .

APBD adalah suatu anggaran daerah yang memiliki unsur rencana kegiatan suatu daerah, adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka,dalam periode anggaran satu tahun (Halim, 2004:15). APBD terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah .

Belanja daerah merupakan bentuk pengeluaran dalam anggaran yang sangat penting untuk kemajuan daerah. Belanja Daerah meliputi belanja langsung dan tidak langsung (permendagri nomor 25 Tahun 2009), merupakan pengalokasian dana yang harus dilakukan secara efektif dan efisien, dimana belanja daerah dapat menjadi tolak ukur keberhasilan otonomi daerah.Pemerintah daerah mengalokasikan dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Belanja modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun dan akan menambah aset atau kekayaan pemerintah, selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan biaya pemeliharaan. Dengan demikian, Pemerintah Daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik. Karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanan publik dalam rangka menghadapi desentralisasi fiskal. Belanja modal memiliki peranan penting karena memiliki masa manfaat jangka panjang untuk memberikan pelayanan kepada publik. Alokasi belanja modal ini didasrkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik. Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan;bangunan; infrastuktur; dan harta tetap lainnya.

Permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah dalam organisasi sektor publik adalah mengenai pengalokasian anggaran. Pengalokasian anggaran dan merupakan jumlah alokasi dana yang digunakan untuk masing-masing program kegiatan. Dengan sumber daya yang terbatas, pemerintah daerah harus dapat mengalokasikan penerimaan yang diperoleh untuk belanja daerah yang bersofat produktif. Belanja Daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum. Namun faktanya pemerintah daerah dalam pengalokasian pendapatan daerah cenderung digunakan untuk keperluan belanja rutin daripada belanja modal. Hal tersebut dapat dilihat dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada Pemerintah Kota/ Kabupaten Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2016. Kegiatan belanja (pengeluaran) Pemerintah Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan kegiatan rutin pengeluaran kas daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan operasi dalam pemerintahan. Untuk membiayai pengeluaran terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan.

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan pemerintahan daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. PAD bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mengoptimalkan perwujudan asas desentralisasi. Pemerintah Daerah dalam mengalokasikan belanja modal harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan PAD yang diterima. Besar kecilnya belanja modal akan ditentukan dari besar kecilnya PAD. Sehingga jika Pemerintah Daerah ingin meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat dengan jalan meningkatkan belanja modal, maka Pemerintah Daerah harus berusaha keras untuk menggali PAD yang sebesar-besarnya.

Setiap daerah mempunyai kemampuan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan operasional di daerahnya masing-masing, hal tersebut menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah. Untuk mengatasi ketimpangan tersebut, Pemerintah Pusat mentransfer dana perimbangan untuk masing-masing daerah. Dana Perimbangan merupakan dana yang berasal dari Pemerintah Pusat yang diambil dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dengan dana tersebut Pemerintah Daerah menggunakannya untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada publik. Dana perimbangan memiliki porsi yang signifikan sehingga dana transfer ini menjadi sumber pendanaan utama bagi pemerintah daerah. Menurut (Maimunah, 2006: 2-1), ketika respon belanja

daerah lebih besar terhadap transfer pemerintah pusat, maka kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya *flypaper effect*.

Selain PAD, Dana Perimbangan pemerintah daerah juga memanfaatkan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) untuk membiayai kegiatan belanja modal. SILPA merupakan sumber penerimaan internal pemerintah daerah yang digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan tahun berjalan. Pemerintah daerah, telah menetapkan bahwa terjadi defisit yang tinggi dikarenakan pendapatan daerah tidak bisa menutupi seluruh belanja daerah. SILPA yang ada dalam pemerintah daerah disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya perlampauan pendapatan daerah yang tidak dalam perhitungan anggaran. Serta terjadi efisiensi belanja yang terlalu jauh dari target yang ditentukan. Peningkatan SILPA yang terjadi telah disengaja oleh perda untuk meningkatkan PAD pada tahun berikutnya dan juga mengoptimalkan SILPA tahun sebelumnya untuk meningkatkan penyerapan belanja modal yang secara langsung mempengaruhi kebutuhan masyarakat.

SILPA dijadikan indikator efisiensi, karena SILPA akan terbentuk bila terjadi surplus pada APBD dan sekaligus menyebabkan Pembiayaan Netto yang positif, dimana komponen penerimaan pembiayaan lebih besar dari komponen pengeluaran pembiayaan (Balai Litbang, 2008). Penelitian ini menggunakan SILPA sebagai variabel independen yang mempengaruhi belanja modal sebagai variabel dependen.

Penelitian yang dilakukan oleh (Darwanto dan Yustikasari, 2007:10) memperoleh hasil bahwa PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal. Namun terkadang peningkatan PAD tidak selalu diikuti dengan peningkatan anggaran belanja modal karena PAD banyak terserap untuk membiayai belanja lainnya. Penelitian yang dilakukan oleh (Rizanda, 2013:1-2) memperoleh hasil bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Hal ini disebabkan karena PAD yang diperoleh lebih banyak digunakan untuk membiayai belanja lainnya, seperti belanja pegawai dan keseharian pemerintah daerah.

(Darwanto dan Yustikasari 2007 : 10) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja modal. Hal ini juga di dukung oleh penelitian (Farah 2017 : 6-6) yang menemukan bukti empiris bahwa dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja modal. Oleh karena itu, pemerintah kabupaten dan kota diharapkan dapat bertanggung jawab dalam menggunakan dana ini sesuai dengan tujuan daerah untuk meningkatkan pelayanan publik melalui alokasi belanja modal.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka di rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah secara parsial berpengaruh positif terhadap Belanja Modal?
2. Apakah Dana Perimbangan secara parsial berpengaruh positif terhadap Belanja Modal?
3. Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran secara parsial berpengaruh positif terhadap Belanja Modal?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran secara simultan berpengaruh positif terhadap Belanja Modal?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh secara parsial dari Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja modal.
2. Untuk mengetahui pengaruh secara parsial dari Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal.
3. Untuk mengetahui pengaruh secara parsial dari Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap belanja modal.
4. Untuk mengetahui pengaruh secara simultan dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran secara bersama-sama terhadap Belanja Modal

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada pihak-pihak yang berkepentingan, seperti:

1. Untuk memperkuat penelitian sebelumnya ,berkenaan dengan pengaruh Belanja Modal, Dana Perimbangan , dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Belanja Modal
2. Dapat digunakan sebagai bahan referensi khususnya untuk pengembangan penelitian yang berkaitan dengan APBD. Hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori komitmen, terutama pada teori akuntansi sektor publik.
3. Memberikan informasi yang dapat dijadikan masukan, terutama bagi penyelenggara pemerintahan daerah yang membutuhkan informasi berkaitan dengan Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dalam memprediksi Belanja Modal.