

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia melakukan perubahan haluan sistem pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik yang tercermin dalam pemberian kewenangan kepada Pemerintah Daerah yaitu melalui otonomi daerah. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi daerah adalah suatu kewenangan yang diberikan kepada suatu daerah tertentu yang dipandang sebagai daerah yang dapat mengatur sendiri aturan di dalam daerahnya (Salamadian, 2018). Perkembangan otonomi daerah di Indonesia didasari dengan adanya UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah dan UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian melalui beberapa amandemen menjadi UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, UU nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Safitri, 2016).

Pemberian sumber keuangan negara kepada Pemerintah Daerah dalam rangka desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal (UU No. 32 Tahun 2004). Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia secara resmi dimulai pada tanggal 1 Januari 2001. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, di dalam penyelenggaraan otonomi, daerah memiliki hak:

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
2. Memilih pimpinan daerah.
3. Mengelola aparatur daerah.
4. Mengelola kekayaan daerah.
5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.
6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.

Di dalam menjalankan hak dan kewenangannya dalam mengatur dan mengurus sendiri segala permasalahan di daerah, porsi alokasi belanja modal merupakan komponen belanja yang sangat penting. Realisasi atas belanja modal yang dilaksanakan Pemerintah Daerah

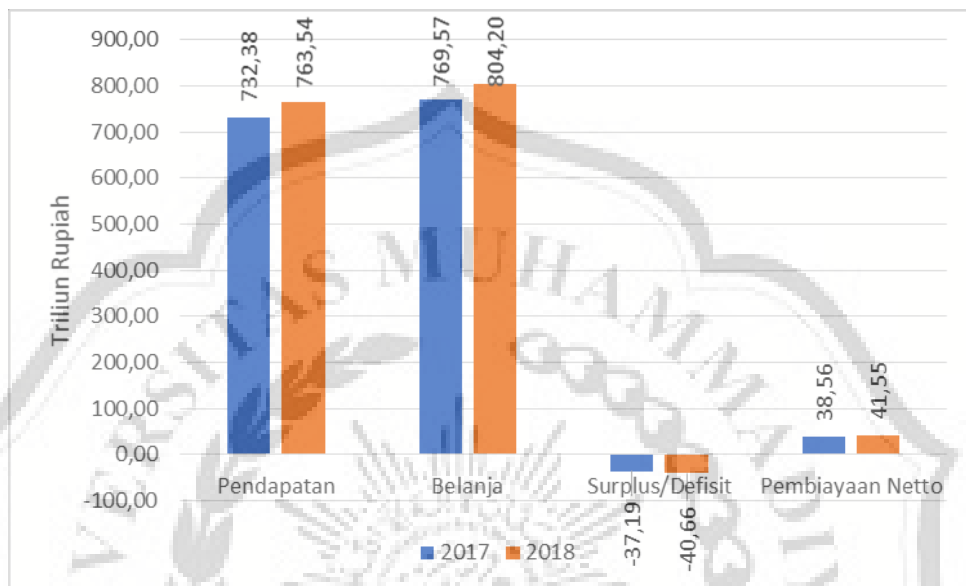
akan memiliki pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di daerah. Belanja modal merupakan pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/ inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset (Standar Akuntansi Pemerintah).

Menurut Peraturan Menteri Keuangan No. 102/ PMK. 02/ 2018, belanja modal memiliki kategori sebagai berikut:

1. Pengeluaran mengakibatkan adanya perolehan aset tetap atau aset lainnya dengan demikian menambah aset Pemda.
2. Pengeluaran tersebut melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang telah ditetapkan Pemda.
3. Pengadaan barang tersebut tidak termasuk untuk diserahkan/ dipasarkan kepada masyarakat/ Pemda/ entitas lain di luar Pemerintah Pusat.

Realisasi belanja modal yang tinggi di daerah mencerminkan bahwa pencapaian sarana dan prasarana yang baik sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Grafik 1.1
APBD Tahun 2017-2018



Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan

Komponen utama Pemerintah Daerah untuk membiayai belanja modal adalah pendapatan yang dapat berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Transfer Daerah (DTU) yang terdiri dari Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus dan Dana Penyesuaian. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan (UU Nomor 33 Tahun 2004). PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Untuk mewujudkan Pemerintah Daerah yang mampu membiayai belanja modalnya, Pemerintah Pusat sebagai pihak yang mendelegasikan wewenang kepada Pemerintah Daerah memberikan transfer daerah yang dibagi ke dalam dua kategori utama yaitu dana perimbangan dan dana otonomi khusus dan dana penyesuaian dengan tujuan mengurangi kesenjangan pembangunan dan pelayanan yang ada di antara pusat dan daerah. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (PP Nomor 55 Tahun 2005). Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, Dana Perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilakukan dengan tujuan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 33 Tahun 2004.

Di dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan menciptakan pemerintahan yang aktif, responsif, dan aspiratif untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya, pemerintah pusat menerapkan hak otonomi khusus berupa pemberian dana otonomi khusus untuk daerah yang masih tertinggal untuk pembiayaan pendidikan, kesehatan, dan lain-lain yang diwujudkan melalui UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh dan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus Provinsi Papua. Selain pemberian dana perimbangan berupa dana

alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana otonomi khusus, menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, wilayah atau daerah yang mendapat DAK harus menyediakan dana penyesuaian paling tidak 10% dari DAK yang ditransfer ke wilayah dan harus dianggarkan dalam anggaran daerah (APBD). Dana penyesuaian menurut UU Nomor 23 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2014 adalah dana yang dialokasikan untuk membantu daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan tertentu sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang terdiri atas; tunjangan profesi guru, Dana Tambahan Penghasilan Guru (DTPG) PNS Daerah, Dana Insentif Daerah (DID), Dana Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi (DP2D2), dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Berdasarkan pidato penjelasan pemerintah terkait RUU APBN dan Nota Keuangan 2019 dalam Sidang Paripurna DPR, Presiden Joko Widodo menjelaskan belanja negara tahun 2019 akan diarahkan pada upaya penguatan program perlindungan sosial, peningkatan kualitas sumber daya manusia, percepatan pembangunan infrastruktur, reformasi birokrasi, dan penguatan desentralisasi fiskal (Nugraha, 2019). Penguatan desentralisasi fiskal ditandai dengan perencanaan alokasi transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) dalam RAPBN tahun 2019 sebesar Rp 832,3 triliun. Jumlah tersebut meningkat 9 persen dari perkiraan realisasi pada 2018 atau

meningkat 45,1% dari realisasinya pada 2014 sebesar Rp573,7 triliun. Transfer dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah ini terdiri dari DAU, DAK, DBH Pajak dan SDA, dan Dana Otoritas Khusus (Nugraha, 2019). Dengan jumlah sebesar itu artinya pemerintah telah menaruh kepercayaan tinggi pada daerah untuk secara mandiri menjalankan kewenangan yang dilimpahkan kepadanya di semua bidang kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal, serta keagamaan. Di dalam pelaksanaannya, pemberian dana transfer kepada daerah justru menimbulkan ketergantungan yang tinggi oleh Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat. Menteri Keuangan, Sri Mulyani menyebutkan secara rata-rata nasional, ketergantungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terhadap TKDD sebesar 80,1%. Sementara, kontribusi PAD hanya sekitar 12,87%. Hal tersebut memberikan indikasi Pemerintah Daerah cenderung pasif dalam mengelola potensi PAD-nya (Nugraha, 2019).

Penelitian yang dilakukan oleh Anggraeni (2016) membuktikan bahwa tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Kartikasari (2014) membuktikan bahwa tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah berpengaruh negatif terhadap belanja modal.

Selain Dana Perimbangan yang berupa DAU, DBH merupakan dana yang memiliki proporsi paling besar setelah DAU di dalam membiayai

belanja modal. Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Kementerian Keuangan, 2017). DBH bertujuan untuk mengurangi jarak atau ketimpangan vertikal antara pusat dan daerah dengan mempertimbangkan potensi daerah penghasil. Pemberian DBH didasari pada prinsip *Based on Actual Revenue*, yang berarti penyaluran DBH dilakukan berdasarkan realisasi penerimaan tahun anggaran berjalan (Pasal 23 UU Nomor 33 Tahun 2004). Penerimaan DBH didasari atas dua sumber yaitu SDA serta sumber dari pajak yang terdiri atas:

1. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).
2. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).
3. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi dalam Negeri dan PPh Pasal 21.

Pada umumnya, setiap daerah memiliki sektor unggulan masing-masing baik dalam potensi SDA maupun perolehan pajak. Kedua hal tersebut sangat bergantung pada bagaimana Pemerintah Daerah mampu menggali serta mengembangkan potensi di masing-masing daerah. Namun di sisi lain, mekanisme Pemerintah Pusat yang memberikan DBH berdasarkan proporsi hasil SDA dan pajak cenderung menimbulkan ketimpangan horizontal antara daerah satu dengan yang lain. Hal ini disebabkan karena karakteristik daerah di Indonesia yang beraneka ragam.

Penelitian yang dilakukan oleh Susanti (2016) menunjukkan bahwa DBH berpengaruh positif terhadap belanja modal, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Kartikasari (2014) memberikan hasil bahwa tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah berpengaruh negatif terhadap belanja modal.

Selain dari PAD dan dana transfer, besarnya belanja modal dapat dipengaruhi dari sisa dana Pemerintah Daerah periode lalu yang belum dialokasikan atau disebut dengan SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran). SiLPA merupakan selisih lebih antara realisasi pendapatan (LRA) dan belanja serta penerimaan dan pengeluaran pembiayaan dalam APBN/APBD selama satu periode pelaporan (PP Nomor 71 Tahun 2010). Menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 Pasal 137, SiLPA tahun sebelumnya dapat digunakan untuk; menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung, mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan.

Penelitian yang dilakukan oleh Kartikasari (2014) membuktikan bahwa SiLPA memberikan pengaruh positif terhadap belanja modal, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Junaedy (2015) menyatakan bahwa SiLPA tidak memberikan pengaruh terhadap belanja modal.

Berdasarkan penelitian-penelitian tersebut terdapat beberapa hasil yang tidak konsisten sehingga perlu dilakukan pengujian lebih lanjut untuk

mengetahui konsistensi temuan jika diterapkan pada kondisi lingkungan yang berbeda. Uraian-uraian di atas menggambarkan terdapat pengaruh yang ditimbulkan oleh tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah, tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah dan SiLPA terhadap belanja modal. Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Zeatifani dan Abdullah (2018) yang menguji tentang Pengaruh SiLPA dan Ketergantungan Fiskal terhadap Belanja Modal.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu:

1. Pada tahun penelitian, di mana pada penelitian terdahulu menggunakan data tahun 2013-2015 sedangkan pada penelitian ini menggunakan data pada tahun 2016-2018.
2. Pada lokasi penelitian, di mana pada penelitian terdahulu berlokasi di Kabupaten/Kota di Sumatera sedangkan pada penelitian ini berlokasi di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Pemilihan Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Tengah didasari pada Provinsi Jawa Tengah yang menjadi provinsi paling rendah di dalam rasio perbandingan antara belanja modal dengan total belanja tahun 2018 di mana hanya mencapai 7,5% (Ringkasan APBD Tahun Anggaran 2018).
3. Pada variabel penelitian, di mana pada penelitian ini peneliti menambah variabel Tingkat Kemandirian dalam Mengelola Potensi Daerah untuk diuji pengaruhnya terhadap belanja modal. Tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah dipilih karena tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah diukur dengan cara membandingkan proporsi

antara PAD dengan DBH yang merupakan komponen terbesar kedua setelah DAU di dalam membiayai belanja modal.

Penelitian ini penting dilakukan karena untuk mengetahui seberapa besar pengaruh tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah, tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah dan SiLPA terhadap belanja modal sehingga tujuan dari organisasi publik sebagai penyedia layanan masyarakat yang baik dapat tercapai.

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “Pengaruh Tingkat Kemandirian dalam Memenuhi Kebutuhan Fiskal Daerah, Tingkat Kemandirian dalam Mengelola Potensi Daerah dan SiLPA terhadap Belanja Modal.”

B. RUMUSAN MASALAH

1. Apakah Tingkat Kemandirian dalam Memenuhi Kebutuhan Fiskal Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Modal?
2. Apakah Tingkat Kemandirian dalam Mengelola Potensi Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Modal?
3. Apakah Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh positif terhadap Belanja Modal?

C. BATASAN MASALAH

Agar penelitian ini dapat dilakukan lebih fokus, spesifik dan mendalam, maka peneliti memandang masalah penelitian yang diangkat perlu dibatasi variabel dan periode penelitian. Oleh karena itu, peneliti membatasi penelitian dilakukan pada periode 2016-2018 dan hanya

berkaitan dengan “Pengaruh Tingkat Kemandirian dalam Memenuhi Kebutuhan Fiskal Daerah, Tingkat Kemandirian dalam Mengelola Potensi Daerah dan SiLPA terhadap Belanja Modal.”

D. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk memberikan bukti empiris bahwa Tingkat Kemandirian dalam Memenuhi Kebutuhan Fiskal Daerah memiliki pengaruh positif terhadap Belanja Modal.
- b. Untuk memberikan bukti empiris bahwa Tingkat Kemandirian dalam Mengelola Potensi Daerah memiliki pengaruh positif terhadap Belanja Modal.
- c. Untuk memberikan bukti empiris bahwa Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) memiliki pengaruh positif terhadap Belanja Modal.

2. Manfaat Penelitian

a. Bagi Penulis

Dapat memberikan pengetahuan dan informasi seberapa besar ketergantungan memenuhi kebutuhan fiskal daerah, kemampuan mengelola potensi daerah dan SiLPA berpengaruh terhadap belanja modal.

b. Bagi Pemerintah

Dapat memberikan masukan bahwa ketergantungan memenuhi kebutuhan fiskal daerah, kemampuan mengelola potensi daerah dan SiLPA mampu memberikan pengaruh terhadap belanja modal sehingga mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik.

c. Bagi Akademisi

Untuk menambah pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik serta memberikan bukti informasi bahwa ketergantungan memenuhi kebutuhan fiskal daerah, kemampuan mengelola potensi daerah dan SiLPA berpengaruh terhadap belanja modal.

