

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Reformasi membawa banyak perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Republik Indonesia. Salah satu dari sekian banyak reformasi yang membawa kepada suatu perubahan adalah reformasi hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang lebih dikenal dengan “Otonomi Daerah”. Walaupun istilah otonomi daerah bukanlah hal yang baru karena sudah ada seiring dengan Undang-Undang (UU) Dasar 1945. Otonomi daerah saat ini dikaitkan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Daerah yang direvisi menjadi UU Nomor 33 Tahun 2004. Pemberlakuan kedua UU ini berkonsekuensi pada perubahan pola pertanggungjawaban daerah atas dana yang dialokasikan. Pola pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability*) kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Otonomi daerah pada hakekatnya adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Sejalan dengan pengertian di atas, menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 5, Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian otonomi daerah memberikan

kesempatan setiap daerah untuk mengembangkan daerahnya sendiri dan mengalokasikan pendapatan daerahnya untuk belanja yang lebih produktif demi terciptanya pelayanan publik yang semakin baik.

Salah satu lingkup keuangan negara adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), disamping barang-barang inventaris kekayaan negara dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), baik APBN maupun barang-barang inventaris kekayaan negara dikelola secara langsung oleh negara. Oleh karenanya, keduanya merupakan unsur penting dalam keuangan negara. Di lain pihak, pada tingkat pemerintah daerah, terdapat pula ruang lingkup yang serupa dengan keuangan negara. Lingkup tersebut adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), barang-barang inventaris kekayaan daerah, dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Baik APBD maupun barang-barang inventaris kekayaan daerah juga dikelola secara langsung oleh daerah. Oleh karena itu APBD menempati posisi strategis dalam reformasi keuangan daerah (Halim dan Kusufi, 2012:11).

Pada era reformasi keuangan daerah, mengisyaratkan agar laporan keuangan semakin informatif. Bentuk APBD terbaru terdiri atas tiga bagian, yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan (kategori baru). Pos pembiayaan merupakan usaha agar APBD semakin informatif, yaitu memisahkan pinjaman dan pendapatan daerah. Selain itu pos pembiayaan juga merupakan alokasi surplus atau sumber penutupan defisit anggaran (Halim dan Kusufi, 2014:37).

Permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah dalam organisasi sektor publik adalah mengenai pengalokasian anggaran. Menurut Soetjipto dan Sudikdiono (2011:93) meskipun penganggaran merupakan satu tugas pemerintah

dari seluruh negara setiap tahun, berbagai persoalan masih sulit diselesaikan. Dengan melibatkan banyak sumber daya, dipengaruhi juga oleh faktor eksternal dan internal dari pemerintah, serta ketidakpastian ekonomi dan politik. Oleh karena itu, dengan sumber daya yang banyak, Pemerintah Daerah, tetap harus bisa mengalokasikan penerimaan yang diperoleh untuk belanja daerah yang bersifat produktif.

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Hal ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah (Darwanto dan Yustikasari, 2007:3). Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik.

Pemerintah Kota Bandung, belanja modal yang notabene merupakan belanja produktif ternyata masih banyak mengalami berbagai permasalahan di bidang infrastruktur khususnya yang merupakan bagian dari belanja modal, permasalahan ini diungkapkan oleh Anggota DPRD Kota Bandung, "Keluhan paling banyak soal infrastruktur terutama jalan lingkungan. Heran, padahal anggaran jalan lingkungan itu besar," ujar Andi saat ditemui disela kegiatan Gerakan Pungut

Sampah (GPS) di Kel. Sukarasa, Kec. Cicendo, Kota Bandung, Jumat (28/11/2014). Meski setiap tahunnya pembangunan infrastruktur di Kota Bandung selalu mendapat porsi anggaran yang cukup besar, namun masih banyak masyarakat yang mengeluhkan kurang ideal atau optimalnya sarana yang tersedia. Hal itu terungkap pada saat anggota DPRD Kota Bandung melakukan reses selama tiga hari, mulai tanggal 23-25 November lalu. Setidaknya keluhan-keluhan itulah yang ditampung oleh anggota DPRD Kota Bandung, Aan Andi Purnama. Masyarakat, masih banyak yang mengeluhkan kondisi jalan, penerangan jalan, trotoar, air bersih, sampah dan infrastruktur lainnya yang semakin tahun dirasakan semakin tidak ideal. (<http://zzz.klik-galamedia.com/2014-11-28/warga-keluhkan-buruknya-infrastruktur-di-kota-bandung>, diunduh pada tanggal 15 Oktober 2014). Hal ini menunjukkan perlu adanya suatu desain sistem pengeluaran yang mampu mengendalikan pola konsumsi sumberdaya ekonomi, khususnya anggaran publik yang tidak tepat sasaran.

Berlakunya kebijakan otonomi yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 membuat daerah mempunyai hak dan wewenang untuk mengembangkan daerahnya sendiri, seharusnya dengan otonomi daerah ini pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggarannya untuk belanja yang lebih produktif seperti belanja modal. Tetapi, berlakunya kebijakan otonomi daerah tidak serta merta membuat pemerintah pusat lepas tangan sepenuhnya terhadap pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan potensi sumber daya dan kemampuan keuangan setiap daerah di Indonesia tidak merata. Jika pemerintah melimpahkan kekuasaan secara penuh kepada daerah untuk mengelola pemerintahan, dikhawatirkan bahwa standar

minimal pelayanan publik di beberapa daerah, khususnya daerah yang memiliki kapasitas fiskal rendah, tidak akan tercapai. Untuk mengatasi masalah ketidakmerataan kemampuan daerah ini, pemerintah pusat wajib menjamin sumber keuangan untuk biaya otonomi tersebut. Hal ini diwujudkan melalui perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 25 tahun 1999 (revisi menjadi UU Nomor 33 Tahun 2004) tentang perimbangan keuangan pusat-daerah.

Perimbangan keuangan tersebut dilaksanakan melalui alokasi APBN kepada daerah untuk menandai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Alokasi ini disebut dana perimbangan, yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang bersumber dari pajak serta sumber daya alam. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ditegaskan bahwa pemerintah daerah diberi kesempatan secara luas untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing, termasuk dalam hal penyusunan dan pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat (Tuasikal, 2008:142).

Manajemen keuangan daerah yang tercermin dalam APBD yang merupakan media utama pemerintah daerah dalam melakukan alokasi sumberdaya daerah secara optimal, sekaligus merupakan media yang dapat digunakan untuk mengevaluasi prestasi pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan di

daerah. Sebagai media utama maka setiap pengeluaran pemerintah harus diperuntukan untuk kepentingan publik dan wajib dipertanggungjawabkan. Artinya pengelolaan dalam bentuk alokasi anggaran publik diharapkan dapat mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat agar dapat mandiri secara ekonomis.

Dari sisi keuangan negara, kebijaksanaan pelaksanaan desentralisasi fiskal telah menimbulkan implikasi yang mendasar dalam peta pengelolaan fiskal. Artinya dengan adanya desentralisasi fiskal pemerintah daerah diharapkan mampu mengoptimalkan potensi sumberdaya daerah atau pendapatan asli daerahnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengotimalan tersebut harus secara tegas dicantumkan dalam APBD sebagai salah satu media utama dalam perencanaan penerimaan dan pembiayaan pembangunan di daerah. Ini berarti pengalokasian anggaran publik harus lebih diperuntukan pada bagi kepentingan publik, misalnya dalam hal belanja modal.

Menurut Mahmudi (2010:18) salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah dan mengurangi ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat. Peningkatan kemandirian daerah sangat erat kaitannya dengan kemampuan daerahnya dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD maka semakin besar pula diskresi daerah untuk menggunakan PAD tersebut sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas pembangunan daerah.

Dari uraian di atas dapat dijelaskan bahwa penerimaan PAD digunakan sebagai salah satu sumber pembiayaan daerah untuk mendukung penyediaan

sarana dan prasarana daerah. Penyediaan sarana dan prasarana tentunya akan berdampak terhadap kesejahteraan masyarakat, masyarakat yang sejahtera. Semakin besar PAD maka semakin besar pula kembali dana yang dialokasikan untuk membiayai kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan sarana dan prasarana publik yang kembali berdampak terhadap kesejahteraan masyarakat dan seterusnya hingga dapat meningkatkan PAD kembali. Dengan PAD yang besar maka Belanja Modal dapat dibiayai sendiri melalui PAD tanpa harus menunggu bantuan Pemerintah Pusat, sehingga proses percepatan pembangunan, penyediaan fasilitas pelayanan publik dapat terlaksana dengan cepat.

Selain penerimaan pembiayaan seperti PAD dan bantuan pusat seperti dana perimbangan, menurut mantan Presiden Negara Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidatonya mengatakan bahwa “Khusus infrastruktur, Menkeu kalau ada sisa anggaran jangan ada bagi-bagi lagi, jelas arahkan untuk infrastruktur,

(Jakarta, Selasa, 20/12/2011). (<http://economy.okezone.com/read/2011/12/20/20/544817/sby-sisa-anggaran>, diunduh pada tanggal 17 Oktober 2014), serta Menurut Kurniawan (2010:4) menjelaskan bahwa Sumber pendanaan lainnya untuk alokasi belanja modal penyediaan berbagai fasilitas publik adalah penerimaan pembiayaan daerah yang bersumber dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun anggaran sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman, dan penerimaan kembali pemberian pinjaman. Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Sedangkan Sisa Lebih

Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun anggaran sebelumnya mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

Untuk itu, besarnya SiLPA seharusnya dipandang sebagai tambahan pembiayaan untuk memberikan porsi yang lebih besar kepada belanja yang lebih produktif, seperti belanja modal. Dengan adanya dana dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan, PAD, bantuan dan SiLPA, pemerintah daerah memiliki anggaran yang lebih besar untuk mendanai belanjanya. Pemerintah daerah seharusnya memandang hal ini sebagai peluang untuk menambah proporsi belanja yang bersifat produktif, seperti belanja modal. Berdasarkan uraian tersebut, maka peneliti tertarik untuk mengambil judul penelitian “Pengaruh Dana Perimbangan, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap Belanja Modal”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

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

- a. Bagaimana pengaruh dana perimbangan terhadap belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung?
- b. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung?

- c. Bagaimana Pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung (PAD)?
- d. Bagaimana pengaruh belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung?
- e. Bagaimana pengaruh dana perimbangan, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung?

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

Adapun maksud dan tujuan penelitian yang ingin dicapai oleh peneliti yaitu

- a. Untuk mengetahui dan menjelaskan pengaruh dana perimbangan terhadap belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung.
- b. Untuk mengetahui dan menjelaskan pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung.
- c. Untuk mengetahui dan menjelaskan Pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung.
- d. Untuk mengetahui dan menjelaskan pengaruh belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung.
- e. Untuk mengetahui dan menjelaskan pengaruh dana perimbangan, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap belanja modal pada Pemerintah Kota Bandung.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

#### **1.4.1 Kegunaan Pengembangan Ilmu**

- a. Dapat bermanfaat bagi pengembangan teori untuk bidang ilmu akuntansi terutama dalam akuntansi sektor publik
- b. Dapat bermanfaat untuk mengaplikasikan berbagai teori yang telah dipelajari, serta menambah wawasan tentang dana perimbangan, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) serta pengaruhnya terhadap belanja modal.
- c. Dapat dijadikan pengetahuan tambahan di bidang akuntansi sektor publik terutama dalam pembahasan tentang dana perimbangan, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) dan belanja modal, serta dapat menjadi sumber informasi untuk penelitian dan bahan kepustakaan atau sumber pengetahuan wawasan dengan masyarakat luas pada umumnya.

#### **1.4.2 Kegunaan Operasional**

- a. Bagi peneliti  
Memberikan pengetahuan tambahan dan perluasan wawasan mengenai salah satu bagian ilmu akuntansi.
- b. Bagi instansi  
Dapat digunakan sebagai masukan dan pertimbangan untuk mendukung pembuatan keputusan atau kebijakan yang mengutamakan kepentingan publik.
- c. Bagi penelitian selanjutnya

Untuk memberikan pengetahuan dan wawasan dalam penelitian di sektor publik serta sebagai referensi tambahan bagi penelitian yang berkaitan agar dapat mengembangkan penelitian ini menjadi lebih komprehensif.

## **1.5 Lokasi Dan Waktu Penelitian**

### **1.5.1 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dilakukan pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) Kota Bandung yang berlokasi di Jalan Wastukencana No. 2 Bandung.

### **1.5.2 Waktu Penelitian**

Adapun waktu penelitian ini dilaksanakan pada bulan Oktober 2014 sampai dengan bulan Januari 2015.

