

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

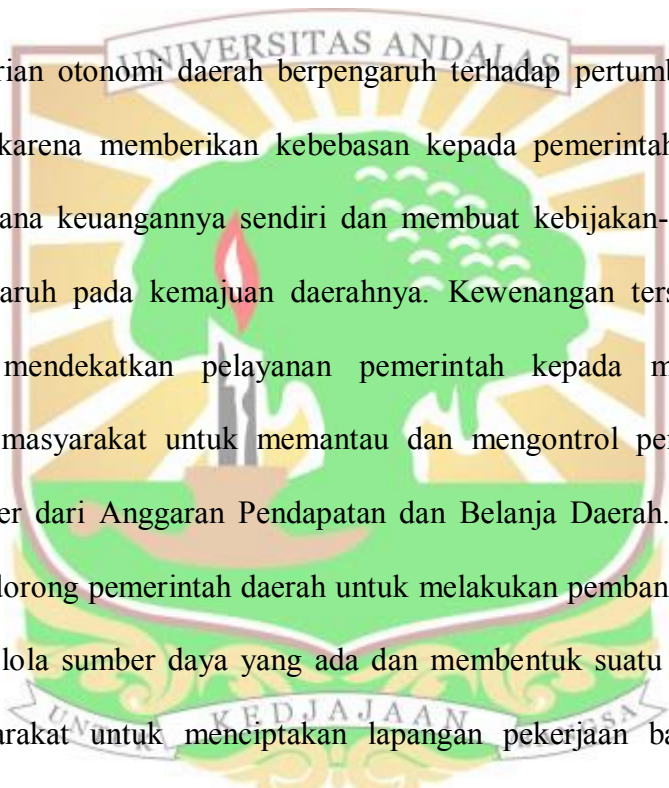
Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi yaitu belanja tanah, belanja peralatan dan mesin, belanja gedung dan bangunan, belanja jalan, irigasi dan jaringan dan belanja aset tetap lainnya. Menurut Halim (2007) belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Menurut Bastian (2006) belanja modal dialokasikan untuk menampung seluruh pengeluaran yang berkaitan dengan pembelian barang-barang kebutuhan investasi (dalam bentuk aset tetap dan aset lainnya). Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) belanja modal adalah 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. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan besarnya alokasi sumber daya ke dalam Belanja Modal dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan dan kemampuan daerah.

Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun. Pembangunan yang semakin banyak dilakukan akan meningkatkan pertumbuhan kinerja keuangan daerah, sesuai

dengan logika jika sumber yang dihasilkan semakin banyak maka hasilnya pun akan semakin banyak. Pengalokasian belanja modal dalam anggaran keuangan daerah terutama pada pembangunan infrastruktur sangat penting karena daerah yang memiliki mobilitas penduduk yang tinggi dan didukung dengan kondisi geografis yang produktif, akan membutuhkan pembangunan infrastruktur yang lengkap sehingga pemerintah daerah dituntut untuk mengoptimalkan pengalokasian belanja modal terutama pada pembangunan infrastruktur yang dapat menciptakan lapangan kerja dan akan berdampak pada peningkatan pelayanan publik. Meningkatnya pelayanan publik akan meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat karena sebagian besar aktivitas masyarakat telah didukung oleh infrastruktur yang memadai. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus menggunakan sumber-sumber pendapatan daerah untuk digunakan dalam hal pelayanan publik yaitu dengan mengalokasikan sumber-sumber pendapatan daerah ke dalam belanja modal.

Alokasi belanja modal harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik (Halim dan Abdullah, 2006). Menurut Halim (2002) dengan melakukan belanja modal akan menimbulkan konsekuensi berupa penambahan biaya yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. Akan tetapi berdasarkan hasil audit BPK pemerintah daerah lebih banyak mengalokasikan belanjanya pada sektor-sektor yang kurang diperlukan dan lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang kurang produktif dibandingkan untuk meningkatkan pelayanan publik, karena dari 100% belanja daerah rata - rata hanya 21,69% yang digunakan untuk belanja modal dalam rangka pengadaan aset untuk investasi dalam rangka

meningkatkan pelayan publik. Kebijakan otonomi daerah dicanangkan oleh pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam Undang-Undang tersebut diamanatkan bahwa suatu daerah diberikan kewenangan otonomi agar melaksanakan pembangunan di segala bidang dan diharapkan dilaksanakan secara mandiri oleh daerah, baik dari segi perencanaan, pembangunan, serta pembiayaannya.



Pemberian otonomi daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah karena memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk membuat rencana keuangannya sendiri dan membuat kebijakan-kebijakan yang dapat berpengaruh pada kemajuan daerahnya. Kewenangan tersebut bertujuan untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat dan memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pertumbuhan ekonomi mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan ekonomi dengan mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan dengan masyarakat untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru yang akan mempengaruhi perkembangan kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut (Kuncoro, 2004). Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang dijadikan pedoman pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Di Indonesia anggaran daerah biasa disebut dengan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan

disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Besar kecilnya belanja modal yang dapat dilakukan pemerintah daerah diduga dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti APBD, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Jumlah Penduduk, PDRB, Luas Daerah, Dana Bagi Hasil (DBH), Pertumbuhan Ekonomi, Belanja Pegawai, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) dan lain-lain. Dari berbagai faktor tersebut peneliti membatasi hanya mengkaji pengaruh PAD, Dana Perimbangan (DAU, DAK, DBH) dan SILPA terhadap Belanja Modal di Provinsi Sumatera Barat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 salah satu sumber pendapatan daerah adalah PAD yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Pendapatan daerah Provinsi Sumatera Barat selama periode 2010-2015 mengalami pertumbuhan rata-rata yang cukup baik yaitu sebesar 16,43% per tahun. Pertumbuhan pendapatan daerah lebih banyak bersumber dari pendapatan asli daerah yang mengalami peningkatan dari Rp 1.006.821 juta pada tahun 2010 menjadi Rp 1.876.733 juta pada tahun 2015. Hal ini disebabkan karena terhitung tahun 2014 ada penambahan sumber pendapatan yang berasal dari pajak rokok. Pendapatan asli daerah mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 13,65 % selama periode 2010-2015. Selanjutnya sumber utama pendapatan asli daerah lebih banyak berasal dari pajak daerah yaitu pajak kendaraan bermotor (PKB) dan bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB). Penerimaan pajak ini sangat tergantung dari pertumbuhan ekonomi yang dapat meningkatkan daya beli masyarakat.

Akibatnya pendapatan dari pajak kendaraan bermotor (PKB) dan bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB) berfluktuasi selama periode 2010-2015 sesuai dengan perkembangan ekonomi.

Sumber pajak lainnya adalah pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak air permukaan dan pajak rokok. Walaupun pendapatan dari pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak air permukaan dan pajak rokok mengalami peningkatan setiap tahunnya, namun belum berkontribusi besar terhadap peningkatan PAD. Ketiga jenis pajak ini realisasi penerimaannya tidak stabil dan sangat berfluktuatif, karena ditentukan dari banyaknya konsumsi dan harga yang selalu berubah mengikuti harga pasar. Misalnya untuk pajak bahan bakar kendaraan bermotor pembagiannya berdasarkan dari harga bahan bakar dan banyaknya konsumsi bahan bakar dari suatu wilayah. Sumber Pendapatan Asli Daerah lainnya adalah retribusi daerah. Pendapatan dari retribusi daerah mengalami pertumbuhan berfluktuatif, namun masih mengalami pertumbuhan rata-rata pertahunnya sebesar 1,15 % selama periode 2010-2015. Rendahnya pertumbuhan retribusi ini disebabkan karena komponen retribusi pelayanan kesehatan khususnya yang berasal dari penerimaan retribusi rumah sakit daerah yang dialihkan dari pos penerimaan retribusi daerah menjadi pos penerimaan lain-lain pendapatan asli daerah, karena 3 (tiga) rumah sakit daerah secara bertahap telah ditetapkan statusnya menjadi BLUD terhitung sejak tahun 2011-2014 yaitu : RSJ HB Saanin, RSUD Pariaman dan RSUD Solok menyusul RSUD Achmad Moechtar Bukittinggi yang telah lebih dahulu ditetapkan menjadi Rumah Sakit BLUD pada tahun 2009.

Peningkatan PAD diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintahan daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik dan dapat meningkatkan tingkat partisipasi atau kontribusi publik terhadap pembangunan, sehingga seiring dengan berjalannya waktu pemerintah daerah mampu terlepas dari ketergantungan sejumlah dana yang berasal dari pemerintahan pusat. Ini berarti sudah seharusnya pemerintah daerah mampu meningkatkan kemandirian keuangannya dalam penyelenggaraan pembangunan daerah termasuk dalam pengeluaran belanja modal. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Saragih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan. Selain PAD alokasi belanja modal juga dipengaruhi oleh dana perimbangan yang merupakan dana dari pemerintah pusat.

Dana perimbangan salah satunya adalah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DAU adalah dana yang bersumber dari Pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi (Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 pasal 1 ayat 21). Pendapatan daerah yang bersumber dari dana perimbangan mengalami pertumbuhan sebesar 12,32% pertahun selama periode 2010-2015. Kontribusi terbesar dari dana perimbangan adalah DAU yang setiap tahunnya mengalami peningkatan seiring dengan meningkatnya transfer dana kedaerah melalui APBN dalam rangka memperkuat otonomi daerah. Pertumbuhan rata - rata DAU adalah sebesar

13,10% per tahun selama periode 2010-2015. Sedangkan komponen lainnya dari Dana Perimbangan yang terdiri dari dana bagi hasil pajak/bukan pajak kontribusinya masih kecil terhadap pendapatan daerah.

Dana Alokasi Khusus (DAK) yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK penggunaannya diatur oleh pemerintah pusat dan hanya digunakan untuk semua kegiatan yang termasuk komponen belanja modal dan pemerintah daerah untuk mengalokasikan dana pendamping sebesar 10% dari nilai DAK yang diterima untuk mendanai kegiatan fisik. Sumber pendapatan daerah yang berasal dari DAK ditentukan dari formula dan bidang atau urusan pusat yang dilaksanakan oleh daerah. Akibatnya, penerimaan DAK juga berfluktuasi selama periode 2010-2015 dengan laju pertumbuhan rata-rata sebesar 51.93 % per tahun. Pertumbuhan terbesar DAK terjadi pada tahun 2015, karena sebagian belanja dekonsentrasi dialihkan dalam bentuk penerimaan DAK dan belanjanya dianggarkan dalam APBD sesuai dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh kementerian/lembaga terkait.

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2004, dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam, bersumber dari pajak terdiri dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21,

sedangkan dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.

Pemerintah daerah Provinsi Sumatera Barat memiliki banyak sumber dana yang digunakan untuk membiayai belanjanya. Sumber dana yang didapat oleh Provinsi Sumatera Barat bisa bersumber dari bantuan pemerintah pusat berupa PAD, Dana Perimbangan yaitu DAU, DAK, dan DBH, dan bantuan dari pihak luar lainnya. Banyaknya dana yang didapatkan oleh Provinsi Sumatera Barat maka pemerintah pusat mengharapkan Provinsi Sumatera Barat dapat meningkatkan anggaran belanja sehingga dapat mempercepat kemajuan di daerah. Fenomena yang terjadi adalah kurang adanya transparansi penggunaan dana. Selain itu, provinsi yang mendapatkan status otonomi khusus cenderung belum bisa mengelola dengan baik dana yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran merupakan salah satu sumber pembiayaan selain dana cadangan, penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan dan pinjaman daerah. SILPA dapat digunakan sebagai dana pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung, yaitu belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal. Jumlah SILPA yang ideal dapat digunakan sebagai salah satu dasar evaluasi terhadap pelaksanaan program kegiatan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pelampauan target SILPA yang bersumber dari pelampauan target penerimaan daerah dan efisiensi suatu anggaran sangat diharapkan.



Berdasarkan uraian penjelasan diatas maka peneliti tertarik dan menganggap penting untuk melakukan penelitian mengenai pengalokasian belanja modal kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat beserta faktor-faktor yang mempengaruhi pengalokasian belanja modal tersebut. Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Faktor-Faktor Yang Memengaruhi Alokasi Belanja Modal Di Provinsi Sumatera Barat Tahun 2011-2017”**.

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari uraian yang telah disampaikan dalam latar belakang, penulis mencoba untuk mengidentifikasi masalah yang akan diteliti pada penelitian ini dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap pengalokasian belanja modal di Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2011-2017?
2. Bagaimana pengaruh Dana Perimbangan (DAU, DAK, DBH) terhadap pengalokasian belanja modal di Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2011-2017?
3. Bagaimana pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) terhadap pengalokasian belanja modal di Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2011-2017?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang serta rumusan masalah maka tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis pengaruh Belanja Modal terhadap pengalokasian belanja modal di Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2011-2017.
2. Menganalisis pengaruh Dana Perimbangan (DAU, DAK, DBH) terhadap pengalokasian belanja modal di Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2011-2017.
3. Menganalisis pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) terhadap pengalokasian belanja modal di Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2011-2017.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi banyak pihak antara lain:

1. Bagi penulis yaitu meningkatkan pengetahuan, wawasan dan memberikan pemahaman yang semakin mendalam tentang konsep pengalokasian belanja modal serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.
2. Bagi pembaca, diharapkan penelitian ini dapat menambah pengetahuan pembaca dan memberikan penjelasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi alokasi belanja modal di Provinsi Sumatera Barat.
3. Sebagai bahan referensi bagi peneliti lain yang berkeinginan untuk melakukan penelitian yang sejenis.
4. Menambah, melengkapi dan sebagai pembanding bagi hasil-hasil penelitian yang sudah ada menyangkut topik yang sama.

#### **1.5 Ruang Lingkup Penelitian**

Agar penelitian ini dapat dilakukan secara terarah dan berfokus pada tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti maka peneliti membatasi ruang lingkup penelitian di Provinsi Sumatera Barat saja dalam kurun waktu 2011-2017.

Variabel dependent yang diteliti adalah pengaruh Belanja Modal terhadap PAD, Dana Perimbangan (DAU, DAK, DBH) dan SILPA.

### **1.6 Sistematika Penulisan**

Penelitian ini disusun dengan sistematika Bab yang terdiri dari Bab I pendahuluan, Bab II tinjauan pustaka, Bab III Metode penelitian, Bab IV Gambar umum variabel, Bab V temuan empiris dan Bab VI Penutup.

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan latar belakang penelitian, dari latar belakang yang telah diuraikan maka diperoleh rumusan masalah yang menjadi fokus dalam penelitian. Berdasarkan rumusan masalah maka akan diperoleh tujuan penelitian kemudian dapat terdapat juga manfaat penelitian dan pada bab ini akan dijelaskan sistematika penulisan.

#### **BAB II LANDASAN TEORI**

Bab ini menguraikan berbagai teori yang melandasi penelitian ini serta bahasan hasil penelitian-penelitian terdahulu yang sejenis. Selain itu bab ini juga menguraikan kerangka penelitian konseptual dan hipotesis berdasarkan teori dan penelitian terdahulu.

#### **BAB III METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini menguraikan tentang variabel-variabel penelitian dan jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian beserta penjelasan tentang metode pengumpulan data serta uraian tentang metode analisis yang digunakan.

#### **BAB IV GAMBARAN UMUM VARIABEL**

Pada bab ini akan menguraikan deskripsi statistik dari masing-masing variabel perkembangannya.

## BAB V TEMUAN EMPIRIS

Dalam bab ini memuat hasil pembahasan dari analisa data yang telah diteliti.

## BAB VI PENUTUP

Bab ini menjelaskan kesimpulan singkat dari penelitian yang telah dilakukan dan juga berisi saran untuk berbagai pihak.

