

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengertian negara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat. Organisasi tersebut merupakan suatu lembaga pemerintahan yang bersifat nirlaba (Anarti dan Sedana, 2018:1081). Pada setiap negara lembaga pemerintah memiliki peran dalam meningkatkan pelayanan guna memfasilitasi kepentingan masyarakat yang dicapai dengan cara mengelola keuangan pemerintah dengan tepat. Dalam kebijakan otonomi daerah peningkatan pelayanan kepada masyarakat memiliki kaitan yang erat.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan kemudian undang-undang tersebut direvisi kembali dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Rosemarry et al. (2016) mengungkapkan bahwa alasan diterapkannya kebijakan otonomi pada daerah karena pemerintah pusat tidak mampu sendiri mengawasi pembangunan daerah secara keseluruhan oleh sebab itu pemerintah pusat melimpahkan kewenangan

terhadap pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus secara mandiri kepentingan-kepentingan daerahnya. Kebijakan otonomi daerah bertujuan agar daerah dapat menggali dan mengembangkan potensi-potensi yang dimiliki daerah. Halaskova dan Halaskova (2016) mengemukakan bahwa potensi-potensi yang dimiliki daerah memiliki pengaruh pada kualitas dan ruang lingkup pelayanan kepada masyarakat.

Otonomi daerah merupakan suatu kebebasan yang dimiliki daerah untuk membuat peraturan daerah, menyusun dan melaksanakan kebijakan, serta mengelola keuangan daerahnya secara mandiri (Sujarweni, 2015 dalam Antari dan Sedana, 2018). Sistem pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas pembantuan, demi menjamin terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, pelayanan masyarakat yang lebih baik, mempertinggi tingkat kesejahteraan masyarakat, menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, serta terwujudnya keserasian hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Fauriza, Salbiah, Muda, 2018:178-179). Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya yang dimiliki untuk belanja-belanja daerah demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Dalam pengalokasian belanja daerah pemerintah daerah menganut asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum dalam anggaran daerah. Pemerintah daerah diberi kebebasan untuk mencari sumber pendapatan sendiri, sehingga dapat menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam

melaksanakan desentralisasi pemerintah pusat juga memberikan bantuan kepada pemerintah daerah berupa transfer dana daerah yang telah dianggarkan dalam APBN. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah disebutkan bahwa pemberian otonomi kepada daerah diarahkan kepada dua hal yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan juga meningkatkan daya saing.

Selain itu, tujuan dari penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia adalah agar terwujudnya tingkat efisiensi dan efektifitas pemerintah dalam melakukan pelayanan terhadap masyarakat. Penyusunan anggaran yang tepat dan baik sangat diperlukan untuk mewujudkan efisiensi dan efektifitas pemerintah daerah. Anggaran daerah adalah suatu rencana keuangan yang disusun sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat (Fauriza, Salbiah, Muda, 2018:179). Pada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dokumen anggaran daerah disebut APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (PERDA). APBD merupakan alat utama pemerintah daerah untuk melaksanakan semua kewajiban, janji dan semua kebijakannya dari rencana-rencana yang ditentukan untuk di implementasikan ke dalam tindakan apa yang akan

diambil, hasil apa yang akan dicapai, pada biaya berapa dan siapa yang membayar biaya-biaya tersebut (Hasan, 2015 dalam Nuriswari, 2018).

Pengelolaan keuangan daerah yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi salah satu aspek dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang harus dilakukan secara efisien dan efektif, karena APBD memiliki peran yang penting dalam pembangunan daerah (Makhfatih, 2014 dalam Hardiana, 2018). Khususnya era saat ini dimana penganggaran di Indonesia menggunakan anggaran berbasis kinerja (Bawono, 2015 dalam Hardiana, 2018). Kemampuan mengelola keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tercermin pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) seperti kemampuan dari pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan pendapatan daerahnya serta mampu membiayai pembangunan daerah dan pelayanan sosial yang diberikan kepada masyarakat (Rondonuwu dkk, 2015 dalam Antari dan Sedana, 2018). Dapat dikatakan bahwa APBD memegang peran yang penting bagi pemerintah daerah, oleh karena itu pemerintah daerah wajib melakukan perencanaan dan pelaksanaan APBD dengan baik.

Menurut Ramadhan (2015) menyatakan bahwa jika penerimaan dan pelaksanaan APBD yang buruk akan mengakibatkan tidak tercapainya target penerimaan dan tidak terlaksananya program dan kegiatan sehingga menghasilkan Sisa Lebih/Kurang Perhitungan Anggaran (SiKPA/SILPA) yang tinggi pada tahun berkenaan. Permasalahan utama yang terjadi adalah rendahnya daya serap anggaran di pemerintah daerah. Adanya Sisa Lebih

Pembiayaan Anggaran (SILPA) mencerminkan adanya penyerapan dana yang tidak efektif di pemerintah daerah. Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) 01 menyebutkan bahwa SILPA merupakan selisih lebih antara realisasi pendapatan dan belanja, serta penerimaan dan pengeluaran pembiayaan dalam APBD. Lemahnya APBD dapat mengakibatkan target penerimaan tidak tercapai dan banyaknya program atau kegiatan pemerintah yang tidak terlaksana sehingga menimbulkan SILPA (Ramadhan, 2015 dalam Hardiana, 2018).

Menurut Ramadhan (2016) terjadinya SILPA tidak selalu menunjukan bahwa kinerja pemerintah daerah itu baik dalam efisiensi pengelolaan belanja daerah tetapi bisa terjadi karena realisasi pengeluaran atau belanja yang lebih rendah dari anggaran yang ditetapkan yang terjadi karena adanya program atau kegiatan yang tidak terlaksana pada tahun anggaran yang bersangkutan sehingga anggaran tidak terseap secara maksimal. Oleh karena itu terjadinya SILPA harus ditelaah lebih jauh apakah hal tersebut merupakan prestasi atau malah sebaliknya.

Adapun belanja daerah yang bersifat investasi, baik jangka panjang maupun jangka pendek yaitu belanja modal. Salah satu upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kemandirian daerah adalah dengan mengoptimalkan potensi pendapatan daerah yaitu dengan memberikan proporsi alokasi belanja modal yang lebih tinggi pada sektor-sektor yang dianggap produktif (Nugroho, 2012 dalam Sugiarti dan Supadmi, 2014:478-479). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010

mendefinisikan belanja modal sebagai pengeluaran anggaran dalam pencapaian aset tetap serta asset lainnya yang dapat memberikan dampak positif lebih dari satu periode. Syukri dan Hinaya (2019) menyatakan bahwa peningkatan alokasi belanja modal dalam bentuk aset tetap yang meliputi infrastruktur, peralatan, sarana dan prasarana sangat penting untuk meningkatkan produktivitas perekonomian karena semakin tinggi belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian. Menurut Hakim (2016) menyatakan bahwa faktor penyebab SILPA pada Kota Yogyakarta dan Kabupaten Kulon Progo yaitu komitmen pemerintah daerah dalam merealisasikan belanja, artinya pemerintah daerah yang memiliki komitmen yang tinggi dalam memastikan belanja daerahnya, maka belanja daerah akan terealisasikan dan meminimalisir terbentuknya SILPA pada tahun anggaran.

Selain belanja daerah, pencapaian realisasi pendapatan yang melebihi target juga dapat mempengaruhi tinggi atau rendahnya SILPA, sehingga apabila pendapatan melebihi pengeluaran atau belanja akan terjadi SILPA. Faktor lainnya yaitu apabila pemerintah daerah tersebut menetapkan anggaran pendapatan yang terlalu rendah tetapi sebenarnya realisasi pendapatan pemerintah daerah tersebut tinggi. Ramadhan (2015) dalam Hardiana (2018) menyebutkan bahwa realisasi pendapatan yang melampaui target dapat disebabkan karena penganggaran yang ditetapkan cenderung lebih kecil dari potensi riilnya, sehingga dengan begitu akan menghasilkan sisa banyak anggaran. Hal tersebut yang mendorong munculnya SILPA.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan menyatakan dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dana Alokasi Khusus merupakan komponen dari dana perimbangan yang bersumber dari pendapatan APBN dan dialokasikan kepada daerah untuk membantu mendanai kegiatan khusus daerah. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 165/PMK.07/2012 tentang Pengalokasian Anggaran Transfer ke Daerah menyatakan penentuan besaran alokasi DAK pada masing-masing daerah dihitung berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis.

Sugiantini (2015) mengungkapkan bahwa Pemerintah Pusat yang melakukan transfer secara berkala dan bertahap sesuai dengan jadwal ke daerah disinyalir menjadi penyebab realisasi DAK yang tidak mencapai target, dengan penyaluran dana yang mendekati akhir tahun maka banyak proyek yang sedang dilaksanakan tidak terealisasi atau bahkan dibatalkan. Hal tersebut yang menyebabkan terbentuknya SILPA di daerah.

Pemerintah daerah dalam menjalankan APBD, terlebih dahulu tiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA SKPD) dan kemudian dilanjutkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA SKPD). DPA SKPD adalah pedoman bagi SKPD dalam menjalankan suatu kegiatan di pemerintah daerah. Meskipun telah berpedoman pada DPA SKPD dalam melaksanakan kegiatannya, tetapi

dalam penyerapan anggaran masih memungkinkan terjadinya sisa anggaran. Sisa anggaran yang dalam pemerintahan disebut Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) (Fitroh dan Putra, 2016:2).

Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 1 SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA dapat digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung, dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan (Solikin, 2016:16). Sehingga SiLPA bisa dikatakan merupakan sumber penerimaan pembiayaan dalam struktur APBD. Dalam monitoring dan evaluasi pembiayaan daerah pada tahun anggaran 2014 DJPK Kementerian Keuangan memperoleh hasil bahwa SiLPA daerah yang besar merupakan indikasi masih adanya permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh daerah dalam pengelolaan keuangannya. SiLPA yang timbul di akhir tahun anggaran antara lain dapat berasal dari adanya penghematan anggaran pelaksanaan kegiatan, kegiatan yang tidak bisa dilaksanakan sehingga dananya tidak terserap, adanya pelampauan pendapatan, ataupun transfer pemerintah pusat ke daerah yang dilakukan mendekati akhir tahun anggaran sehingga tidak dapat diserap oleh daerah dalam kegiatannya (Solikin, 2016:16). Nilai SiLPA yang sangat besar mengindikasikan masih kurang tepatnya perencanaan anggaran di pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait dengan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA), berdasarkan hal tersebut peneliti akan melakukan penelitian dengan judul “PENGARUH BELANJA MODAL, DANA ALOKASI KHUSUS, DAN SISA LEBIH PERHITUNGAN ANGGARAN TAHUN SEBELUMNYA TERHADAP SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN (SILPA) (Studi Empiris Kabupaten/Kota di pulau Jawa Tahun 2018)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang dikemukakan diatas, maka rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) Kabupaten/Kota di pulau Jawa tahun 2018?
2. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh terhadap Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) Kabupaten/Kota di pulau Jawa tahun 2018?
3. Apakah Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Tahun Sebelumnya berpengaruh terhadap Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) Kabupaten/Kota di pulau Jawa tahun 2018?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka peneliti ingin bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh belanja modal terhadap Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) Kabupaten/Kota di pulau Jawa tahun 2018?
2. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) Kabupaten/Kota di pulau Jawa tahun 2018?
3. Untuk menganalisis pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sebelumnya terhadap Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) Kabupaten/Kota di pulau Jawa tahun 2018?

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan, diharapkan mampu memberikan manfaat antara lain:

1. Bagi Peneliti
 Penelitian ini diharapkan dapat menambah dan mengembangkan wawasan mengenai Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) dengan cara membandingkan teori yang diperoleh dengan kenyataan atau kondisi yang sebenarnya terjadi.
2. Bagi Peneliti Lainnya

Adapun manfaat penelitian lainnya yang diharapkan, yaitu dapat bermanfaat sebagai bahan acuan untuk penelitian selanjutnya, bagi siapa saja yang berminat untuk melakukan penelitian dengan tema yang sama dengan penelitian ini.

3. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi akademisi dalam mengembangkan pengetahuan di bidang Akuntansi Pemerintahan khususnya mengenai pengaruh dari Belanja Modal, Dana Alokasi Khusus, dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sebelumnya terhadap Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA).

4. Bagi Sektor Publik dan Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi informasi kepada masyarakat serta pemerintah kabupaten/kota di pulau Jawa mengenai Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) dan pengaruh dari Belanja Modal, Dana Alokasi Khusus, dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sebelumnya terhadap Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA). Dan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah daerah, dalam menentukan kebijakan APBD supaya tujuan dari pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan bertujuan untuk mempermudah pemahaman dan penelaahan penelitian. Dalam laporan penelitian ini, sistematika penulisan terdiri atas lima bab, masing- masing uraian yang secara garis besar dapat dijelaskan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini merupakan pendahuluan yang berisikan tentang latar belakang penelitian yang akan diuji, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini menguraikan mengenai landasan teori berdasarkan topik penelitian, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan pengembangan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini berisikan tentang pengembangan metodologi yang terdiri dari jenis penelitian, populasi, sampel dan teknik pengambilan sampel, data dan sumber data, variabel penulisan dan pengukurannya, teknik dan instrumen pengumpulan data, dan metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini menguraikan tentang hasil pengumpulan data, hasil analisis statistik deskriptif, hasil uji asumsi klasik, hasil uji hipotesis, dan pembahasan.

BAB V PENUTUP

Penutup berisi kesimpulan, keterbatasan, serta saran penelitian.

DAFTAR PUSTAKA**LAMPIRAN**