

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Belanja modal menurut Peraturan Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 pasal 53 adalah belanja yang digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

UU tersebut memberi penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan yang dapat menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan dan kemampuan daerah. Pemerintah Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif terlebih dahulu menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai pedoman dalam pengalokasian sumber daya dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Pelaksanaan anggaran, merupakan masalah yang paling banyak dihadapi oleh pemerintah daerah di dalam organisasi sektor publik. Pendapatan daerah yang tinggi, yaitu PAD dan Dana Perimbangan harus diimbangi dengan tingginya Belanja Modal. Namun didalam praktiknya,

masih belum terlaksana dengan baik dalam pengalokasian belanja modal tersebut.

Tabel 1. 1 Belanja Modal di Provinsi Riau Tahun 2013-2017

Tahun	Belanja Modal	Pertumbuhan (%)
2013	Rp 1.855.440.411.309	1.19
2014	Rp 1.730.358.806.017	0.9
2015	Rp 2.901.124.900.329	1.6
2016	Rp 2.532.123.773.745	0.8
2017	Rp 2.545.984.515.117	1

Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan

Berdasarkan table 1.1 menjelaskan bahwasanya Belanja Modal Provinsi Riau dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2017 mengalami kenaikan dan penurunan setiap tahunnya. Pada tahun 2013 belanja modal sebesar Rp. 1.855.440.411.309 dan tingkat pertumbuhannya sebesar 1,19%, namun pada tahun 2014 terjadi penurunan belanja modal sebesar 0,9% sebesar Rp. 1.730.358.806.017. Pada tahun selanjutnya 2015 mengalami kenaikan dengan penerimaan belanja modal sebesar Rp. 2.901.124.900.329 yang mana pertumbuhannya sebesar 1,6% mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya sebesar 0,7%. Di tahun 2016 mengalami penurunan sebesar 0,8% dengan penerimaan belanja modal sebesar Rp. 2.532.123.773.745 dan di tahun 2017 belanja modal mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya 2016 sebesar 0,2 % dengan pertumbuhan 1% belanja modal Rp. 2.545.984.515.117.

Salah satu ruang lingkup dari keuangan negara adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di samping barang-barang inventaris kekayaan negara dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Baik APBN maupun barang-barang inventaris kekayaan negara dikelola secara langsung

oleh negara, sehingga keduanya merupakan unsur penting dalam keuangan negara. Sedangkan, pada tingkat pemerintah daerah terdapat ruang lingkup yang serupa dengan keuangan negara, yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), barang-barang inventaris kekayaan daerah, dan badan usaha milik daerah (BUMN). Seperti halnya negara, APBD dan barang-barang inventaris kekayaan daerah juga dikelola secara langsung oleh daerah. Keduanya merupakan unsur penting keuangan daerah. Kebijakan otonomi daerah di Indonesia telah mengalami masa yang baru seiring diberlakukannya desentralisasi fiskal. Undang - undang (UU) telah mengatur desentralisasi fiskal UU No. 32 tentang pemerintahan daerah dan 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan daerah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta Peraturan Pemerintah (PP) No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah. Dalam hal ini pengelolaan keuangan dan pelaksanaan desentralisasi telah menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (permendagri) No. 13 Tahun 2006 tentang pengelolaan keuangan daerah. Desentralisasi fiskal diharapkan mampu mendorong pertumbuhan kemandirian daerah dalam mengelola sumber-sumber kekayaan daerah untuk kepentingan daerah itu sendiri.

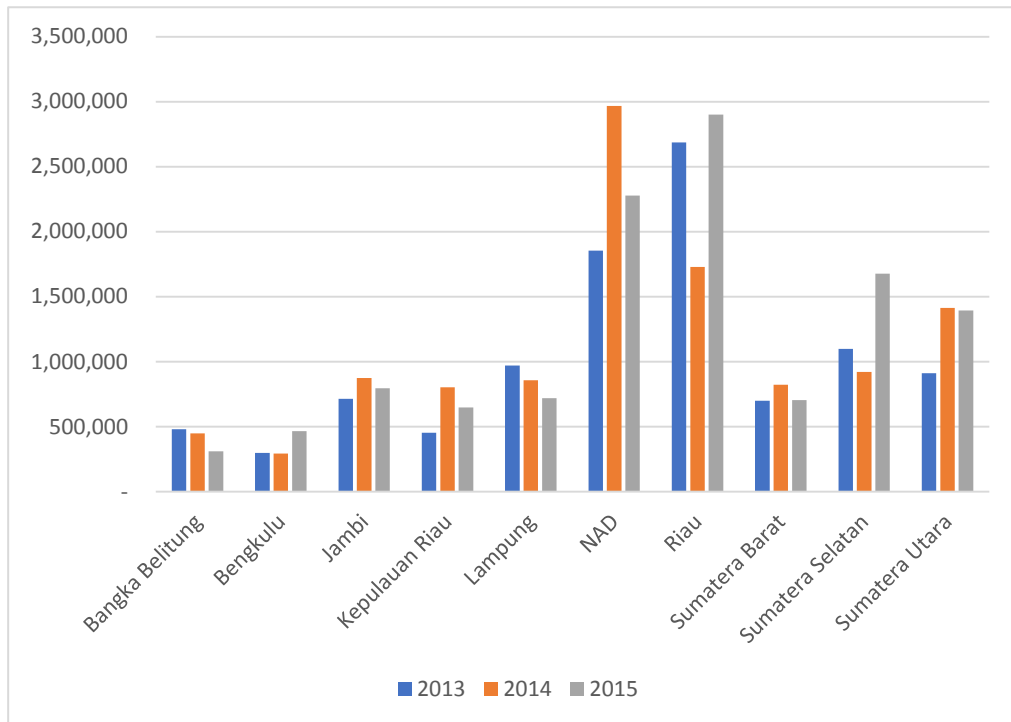
Didalam ayat Al-Quran Allah SWT sudah menjelaskan tentang mengelola kekayaan alam untuk kemaslahatan umat yang tertera di Surat Hud ayat 61 yang berbunyi:

الْأَرْضِ مَنْ أَنْشَأَكُمْ هُوَ غَيْرُهُ إِلَهٌ مِّنْ لَّكُمْ مَا اللَّهُ اعْبُدُوا قَوْمِ يَا قَالِ صَالِحًا أَخَاهُمْ تَمُودَ وَإِلَى
 مُجِيبٌ قَرِيبٌ رَبِّي إِنَّ إِلَهِي لِيَنصُرُنِي فَإِنِّي أَخَافُكُمْ فَاسْتَغْفِرُكُمْ فِيهَا وَاسْتَغْفِرُكُمْ

Artinya : Dan kepada Tsamud (Kami utus) saudara mereka Shaleh. Shaleh berkata: "Hai kaumku, sembahlah Allah, sekali-kali tidak ada bagimu Tuhan selain Dia. Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah) dan menjadikan kamu pemakmurnya, karena itu mohonlah ampunan-Nya, kemudian bertobatlah kepada-Nya, Sesungguhnya Tuhanku amat dekat (rahmat-Nya) lagi memperkenankan (doa hamba-Nya)". (QS 11:61)

Otonomi daerah akan menuntut aparaturnya yang berkemampuan, sehingga masyarakat secara nyata memperoleh manfaat dari adanya otonomi itu. Agar tujuan dan usaha pembangunan daerah dapat berhasil dengan baik maka pemerintah daerah perlu berfungsi dengan baik. Oleh karena itu, pembangunan daerah juga merupakan usaha mengembangkan dan memperkuat pemerintah daerah dalam rangka makin mantapnya penyelenggaraan otonomi daerah. Otonomi daerah bukan diartikan hanya sebagai proses administrasi politik yang berupa pelimpah wewenang pembangunan dan pemerintahan kepada pemerintah daerah, melainkan lebih merupakan suatu proses pembangunan daerah sendiri dengan segala komitmen dan tanggung jawab yang mengiringinya, yang menuntut kemampuan seluruh aparaturnya dalam penguasaan substansi dan manajemen pembangunan (Kartasmita, 1996). Diberlakukannya undang-undangan dapat memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Perwujudan kemandirian daerah untuk

menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya tersebut melalui desentralisasi fiskal.



Gambar 1. 1 Belanja Modal Provinsi Di Pulau Sumatera Tahun 2013-2015

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Riau Dalam Angka

Dari tabel 1.2 di atas merupakan pendapatan dari belanja modal di seluruh Pulau Sumatera yang mencakup 10 Provinsi. Dari 10 Provinsi tersebut belanja modal paling besar di tahun 2013 yaitu dari Provinsi Riau dengan pendapatan sebesar Rp. 2.687.869 disusul oleh Provinsi Nanggroh Aceh Darussalam sebesar Rp. 1.855.440, sedangkan pendapatan belanja modal paling rendah di tahun 2013 adalah Provinsi Bengkulu dengan pendapatan belanja modalnya sebesar Rp. 300.141. Tahun 2014 pendapatan

paling besar dari Provinsi Nanggroh Aceh Darussalam sebesar Rp. 2.967.172 dan ditahun selanjutnya 2015 pendapatan paling besar dari Provinsi Riau sebesar Rp. 2.901.125.

Dengan adanya undang-undang yang mengatur desentralisasi menuntut pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan daerah dengan ekonomis, efektif, dan efisien atau bisa disebut dengan 3E. Untuk mencapai ekonomis, efektif, dan efisien maka Peraturan Menteri Dalam Negeri (permedagri) telah menetapkan No. 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Untuk lebih memaksimalkan pengelolaan keuangan daerah dan untuk memaksimalkan 3E di pemerintah daerah maka diterbitkanlah PP No. 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Permendagri No. 13

Tahun 2006 menjelaskan bahwasannya belanja modal merupakan pengeluaran yang dilakukan untuk pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat jangka panjang, seperti pembangunan gedung dan bangunan jalan, irigasi dan aset tetap lainnya. Maka dapat disimpulkan bahwasannya belanja modal merupakan strategi investasi yang baik karena pada umumnya akan mengkondisikan bagaimana keadaan ekonomi suatu instansi (Nugroho, 2017).

Pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan anggaran daerah dengan baik. Semakin tinggi investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik yang kemudian menciptakan kemandirian daerah dengan mengoptimalkan potensi pendapatan yang

dimiliki daerah dan memberikan proposi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan sektor-sektor produktif di daerah (Wahyuningsih, 2016)

Salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain dari PAD yang sah. Peningkatan PAD diharapkan dapat meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas dari pelayanan publik semakin baik tetapi yang akan terjadi adalah peningkatan pendapatan asli daerah tidak diikuti dengan kenaikan anggaran belanja modal yang signifikan hal ini disebabkan karena pendapatan asli daerah banyak tersedot untuk membiayai belanja yang lainnya, dimana persentasi belanja lainnya lebih besar daripada belanja modal itu sendiri. Jadi hal seperti inilah yang menyebabkan kualitas pelayanan publik tidak naik, melainkan bisa semakin menurun (Suryana, 2017).

Penganggaran belanja-belanja yang akan dilakukan setidaknya bertujuan untuk dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di masing-masing kabupaten/kota di Provinsi Riau. Ketika pengelolaan keuangan pemerintah daerah dilakukan dengan cara yang baik maka perekonomian dapat meningkat. Tugas utama dari pemerintah daerah adalah untuk melakukan pelayanan publik, ketika pelayanan publik dilakukan secara baik maka kepercayaan publik akan meningkat terhadap pengelolaan uang di masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Ketika kepercayaan publik meningkat dapat dipastikan PAD juga akan meningkat.

Selain dari PAD dan transfer dari pusat untuk membiayai kegiatan. Pemerintah daerah dapat memanfaatkan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya. SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan peneluaran anggaran selama satu periode anggaran yang nantinya dapat dipergunakan pada tahun berikutnya.

Jumlah SiLPA yang ideal perlu ditentukan sebagai salah satu dasar evaluasi terhadap pelaksanaan program atau kegiatan pemerintah daerah kota/kabupaten. Pelampauan target SiLPA yang bersumber dari kesuksesan target pemerintah daerah dan efisiensi suatu anggaran sangatlah diharapkan sedangkan yang bersumber dari tidak adanya suatu program atau kegiatan pembangunan dalam jumlah tidak wajar yang mana dapat merugikan masyarakat menegaskan bahwa SiLPA yang dihasilkan oleh APBD dipergunakan untuk kepentingan masyarakat.

Sebagian besar SiLPA diberikan ke Belanja Langsung yaitu belanja secara langsung menyentuh kebutuhan masyarakat. Jumlah belanja langsung berupa pembangunan infrastruktur, pengadaan aset, dan sebagainya. Anggaran belanja modal di dasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk akses kemudahan dalam melaksanakan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik. Seluruh penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Daerah baik dalam bentuk uang, barang dan jasa pada tahun anggaran harus dianggarkan dalam APBD.

Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan mendapatkan kebebasan dalam pengambilan keputusan penggunaan

anggaran disektor publik maka harus juga mendapat dukungan sumber-sumber keuangan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil). Peran pemerintah dalam membangun perekonomian disuatu daerah tidak terlepas dari APBD. Tugas pemerintah adalah membangun perekonomian daerah dan melakukan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat terutama dalam hal belanja modal sangatlah penting. Belanja modal daerah sendiri menurut Perpres No 5 Tahun 2010 dikatakan bahwasannya belanja modal dianggarkan sebesar 30% dari belanja daerah.

Dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan azas desentralisasi, kepala Daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (*tax assignment*) dan pemberian bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) serta bantuan keuangan (*grant*) atau dikenal sebagai dana perimbangan sebagai sumber dana bagi APBD. Secara umum, sumber dana bagi daerah terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan (dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus) dan pinjaman daerah, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Tiga sumber pertama langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, sedangkan yang lainnya dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerjasama dengan Pemerintah daerah.

Wujud dari desentralisasi fiskal ialah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Kewenangan Daerah untuk memungut

pajak dan retribusi diatur dengan undang-undang nomor 34 tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan dari undang-undang nomor 18 tahun 1997 dan ditindaklanjuti peraturan pelaksanaannya dengan peraturan pemerintah nomor 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan peraturan pemerintah nomor 66 tahun 2001 tentang retribusi daerah.

Penduduk merupakan populasi atau sumber daya manusia yang mendiami atau menduduki suatu wilayah tertentu. Penduduk dewasa ini merupakan subjek pembangunan, meningkatnya jumlah penduduk menuntut konsekuensi logi adanya peningkatan sarana dan prasarana umum di suatu daerah, baik aspek kuantitas maupun kualitas. Berdasarkan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, jumlah penduduk menjadi variabel utama dalam menentukan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum. Perkembangan jumlah penduduk yang semakin besar akan memerlukan anggaran yang semakin besar, supaya kualitas pertumbuhan ekonomi lebih baik, pertumbuhan penduduk harus selalu dikendalikan.

Umur dan jenis kelamin merupakan karakteristik penduduk yang paling pokok, komposisi penduduk menurut umur dan jenis kelamin paling sering digunakan dalam berbagai bidang. Komposisi penduduk menurut umur dikenal dengan istilah struktur penduduk, biasanya dibagi menjadi beberapa kelompok umur.

Berdasarkan daerah-daerah yang memiliki potensi sumberdaya yang dapat diandalkan, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya alam kebijakan Otonomi daerah disambut baik, dikarenakan terbuka peluang bagi

pemerintah daerah untuk mengelola daerah secara mandiri termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah. Salah satu harapan dari kebijakan tersebut ialah daerah diberi kesempatan untuk percepat pertumbuhan ekonomi dan memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya bagi daerah-daerah yang memiliki keterbatasan sumberdaya, kebijakan demikian akan memberatkan daerah yang tidak memiliki potensi sumberdaya dalam keuangan atau dana yang melimpah akan mengalami kesulitan dalam membiayai belanja daerahnya.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik mengetahui bagaimana **“Analisis Pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) Dan Jumlah Penduduk (JP) Terhadap Belanja Modal Di Provinsi Riau Tahun 2013-2017”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas maka dalam penelitian ini dirumuskan beberapa pokok masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) terhadap belanja modal di Provinsi Riau?
2. Bagaimana pengaruh terhadap belanja modal di Provinsi Riau?
3. Bagaimana pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap belanja modal di Provinsi Riau?
4. Bagaimana pengaruh Jumlah Penduduk (JP) terhadap belanja modal di Provinsi Riau?

C. Batasan Masalah

Dalam penyusunan penelitian ini, peneliti menemukan beberapa keterbatasan dalam penelitian ini diantaranya adalah:

1. Lokasi penelitian yang digunakan oleh peneliti ini adalah wilayah Provinsi Riau.
2. Deret waktu (*time series*) yang digunakan dalam penelitian ini adalah tahun 2013-2017.
3. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah Produk Domestik Regional Bruto, Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran, dan Jumlah Penduduk.

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh hubungan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) terhadap Belanja Modal.
2. Untuk menganalisis pengaruh hubungan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal.
3. Untuk menganalisis pengaruh hubungan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap Belanja Modal.
4. Untuk menganalisis pengaruh hubungan Jumlah Penduduk (JP) terhadap Belanja Modal.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini, diantaranya:

1. Bidang Teoritis

- a. Memberikan kontribusi teori sebagai bahan referensi dalam hal penyusunan kebijakan dan menambah pemahaman tentang pemerintah daerah khususnya yang berkaitan dengan belanja daerah.
- b. Menjadi acuan atau tambahan referensi bagi penelitian selanjutnya yang berbasis pemerintah daerah khususnya belanja daerah.

2. Bidang Praktis

- a. Bagi Praktisi: Memberikan masukan bagi pemerintah dalam hal penyusunan kebijakan dan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam membuat kebijakan-kebijakan tentang alokasi belanja daerah terutama di Provinsi Riau.
- b. Bagi Akademis: Sebagai aset pustaka yang diharapkan dapat dimanfaatkan oleh seluruh kalangan akademisi, baik dosen maupun mahasiswa, dan upaya dalam memberikan informasi, pengetahuan dan sebagai proses pembelajaran mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal di Provinsi Riau.
- c. Bagi Peneliti: Dapat memberikan gambaran secara langsung dari teori yang diperoleh dari selama perkuliahan maupun literatur yang berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti.