

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Keuangan daerah merupakan salah satu bidang dalam Sektor Publik yang mendapat perhatian besar dari berbagai pihak semenjak reformasi. Hal tersebut disebabkan oleh adanya kebijakan baru dari pemerintah Republik Indonesia yang me “reformasi” pengelolaan keuangan daerah semenjak saat itu. Reformasi tersebut dilakukan dengan mengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut berisi tentang perlunya dilaksanakan Otonomi Daerah, sehingga Undang-undang tersebut sering disebut dengan Otonomi Daerah. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diamanatkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menggantikan UU No. 22 Tahun 1999. Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat, daerah dan antar daerah ( Santoso, 2013).

Kemampuan pemerintah dalam mengelola keuangan termuat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan suatu daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan pembangunan Anggaran menurut GASB (*Governmental Accounting Standards Board*) berarti rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayai dalam periode waktu tertentu.

Menurut Mulyono (2007) secara teoritis, surplus (defisit) anggaran daerah adalah sebuah isu kunci yang dibutuhkan untuk menjelaskan utang pemerintah daerah. Surplus (defisit) anggaran pendapatan dan belanja daerah berpengaruh positif signifikan terhadap pinjaman daerah. Artinya semakin tinggi surplus (defisit) anggaran yang dimiliki oleh pemerintah daerah maka semakin tinggi pula pinjaman daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah karena daerah mengalami defisit anggaran dan untuk menutupinya pemerintah daerah melakukan pinjaman daerah.

Pinjaman daerah merupakan sumber alternatif yang dapat digunakan untuk menutupi defisit anggaran belanja, namun jelas ia membawa konsekuensi membayar pokok pinjaman beserta bunganya, pada saat jatuh tempo. Besarnya pinjaman sedapat mungkin disesuaikan dengan kemampuan daerah untuk mengembalikan pinjaman dan tidak membebani APBD. Jenis pinjaman ini merupakan pinjaman jangka

panjang, Pinjaman jangka menengah dan pinjaman jangka pendek. (Santosa, 2003: 148 *dalam* Ramadhani, 2009).

Penelitian yang berkaitan dengan defisit anggaran telah banyak dilakukan. penelitian ini mendapat ide dan pengetahuan dari penelitian terdahulu antara lain Karismawan, (2011: 8) dengan judul penelitiannya defisit anggaran pendapatan dan belanja daerah serta pembiayaannya di kabupaten lombok barat, hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Sumber-sumber pembiayaan daerah dapat menutupi defisit secara sinambung, dan yang paling dominan dalam menutupi defisit APBD Kabupaten Lombok Barat tahun anggaran 2005-2009 adalah Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu (SILPA), Penerimaan pinjaman daerah serta Pencairan dana cadangan hanya pelengkap. Sedangkan dalam penelitiannya Pamuji, (2008: 6) Hasil analisis menunjukkan bahwa defisit anggaran yang dibiayai dari utang luar negeri akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan bersifat inflationary. Dimana dari hasil estimasi menunjukkan bahwa defisit anggaran yang dibiayai dari utang luar negeri akan meningkatkan jumlah uang beredar, yang akan berpengaruh pada peningkatan tingkat harga atau inflasi.

Hasil penelitian dari Hastin, Idris dan Hasdi Aimon, (2013: 17) menunjukkan secara parsial terdapat pengaruh yang signifikan dan positif yaitu defisit anggaran terhadap penawaran obligasi pemerintah di Indonesia. Sedangkan pinjaman luar negeri pemerintah, suku bunga SBI, dan permintaan obligasi pemerintah mempunyai pengaruh signifikan dan

arahnya negatif terhadap penawaran obligasi pemerintah di Indonesia. Secara Umum Terjadinya defisit dalam APBD bisa disebabkan karena beberapa hal diantaranya : 1) Anggaran belanja daerah yang terlalu besar (Belanja langsung dan tidak langsung); 2) Tidak terintegrasi antara RAPBD dengan RPJMD; 3) Tidak adanya skala prioritas pembangunan dalam penyusunan anggaran; 4) serta Sistem penganggaran yang belum efisien.

Kabupaten Banggai merupakan salah satu kabupaten yang terletak di Provinsi Sulawesi Tengah. Dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat kabupaten didukung APBD yang jumlahnya dari tahun ketahun mengalami peningkatan. Total pendapatan daerah Kabupaten Banggai pada tahun 2010 sebesar Rp. 661.542.005.232 meningkat menjadi Rp. 773.190.652.340 pada tahun 2011 atau secara persentase meningkat (16,87%) kemudian pada tahun 2012 meningkat menjadi Rp. 831.834.663.286 atau dari tahun sebelumnya (2011-2012) meningkat (7,58%). Pada tahun 2013 struktur APBD telah mencapai Rp. 987.015.942.425 atau naik (18,65%) kemudian pada tahun 2014 sesuai penetapan APBD Kabupaten Banggai Tahun Anggaran 2014 meningkat lagi secara menggembirakan hingga mencapai angka Rp. 1.114.487.191.976 atau naik (12,91%). Melihat data di atas bahwa pergerakan Struktur APBD Kabupaten Banggai rata-rata peningkatannya dari tahun 2011 s/d tahun 2014 yaitu mencapai angka (13,04%).

Di lihat dari total pendapatan daerah Kabupaten Banggai pada tahun 2013 terdapat penerimaan dana perimbangan sebesar Rp. 817.059.365.430 atau (82,78%) kemudian pada tahun 2014 jumlah dana perimbangan yang diterima sebesar Rp. 908.501.228.509 atau (81,51%) dari total penerimaan Kabupten Banggai. Penjelasan itu menunjukkan bahwa hingga tahun 2013 dan tahun 2014 tingkat ketergantungan daerah Kabupaten Banggai terhadap dana perimbangan dari pusat masih sangat tinggi. Bagian anggaran belanja daerah untuk porsi belanja tidak langsung (BTL) pada tahun 2013 sebesar Rp. 634.095.266.637 pada tahun 2014 jumlah BTL sedikit meningkat menjadi Rp. 638.299.520.917. pada aspek penganggaran daerah untuk pelaksanaan pembangunan tersedeia pula belanja daerah yaitu belanja langsung (BL) pada tahun 2013 jumlah belanja langsung sebesar Rp. 445.564.163.148 kemudian pada tahun 2014 jumlah Belanja Langsung sebesar Rp. 495.687.671.059.

Sementara pengeluaran dari tahun ke tahun masih menunjukkan sisi negatif dengan adanya defisit anggaran. Defisit anggaran kabupaten Banggai pada tahun 2010 senilai Rp. -48,728,921,691.00. Defisit APBD Kabupaten Banggai, selama kurun waktu 2010-2014 sebagian dibiayai dengan dana Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu (SILPA) Tahun Lalu, sebagian Lagi ditutupi melalui Pinjaman (hutang). Hutang Kabupaten Banggai tahun 2010 senilai Rp. 3 Milyar.

Dalam menganalisis APBD terdapat dua pendekatan yaitu pendekatan dasar PP No. 58 Tahun 2005 dan Pendekatan menurut PMK

No. 72 Tahun 2006. Penelitian ini menggunakan analisis APBD dengan pendekatan PMK No. 72 Tahun 2006. Berdasarkan permasalahan yang diuraikan di atas maka peneliti tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Analisis Surplus (Defisit) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Dampaknya Terhadap Pinjaman Pemerintah Daerah di Kabupaten Banggai”**..

### **1.2 Identifikasi Masalah**

Adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Potensi daerah yang sangat rendah sementara kebutuhan daerah yang semakin tinggi menimbulkan defisit anggaran pendapatan dan belanja pemerintah daerah yang berlebihan.
2. Terjadinya defisit anggaran keuangan daerah yang mengakibatkan pemerintah daerah melakukan pinjaman daerah.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana trend surplus (defisit) anggaran pendapatan dan belanja daerah di Kabupaten Banggai (periode 2010 – 2014) ?
2. Bagaimana trend pinjaman pemerintah daerah di Kabupaten Banggai (periode 2010 – 2014) ?
3. Apakah surplus (defisit) anggaran pendapatan dan belanja daerah memberikan dampak terhadap pinjaman pemerintah daerah di Kabupaten Banggai (periode 2010 – 2014) ?

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini:

1. Untuk mengetahui trend surplus (defisit) anggaran pendapatan dan belanja daerah di Kabupaten Banggai (periode 2010 – 2014)
2. Untuk mengetahui trend pinjaman pemerintah daerah di Kabupaten Banggai (periode 2010 – 2014)
3. Untuk mengetahui apakah surplus (defisit) anggaran pendapatan dan belanja daerah dapat memberikan dampak terhadap pinjaman daerah di Kabupaten Banggai (periode 2010 – 2014)

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini dapat berguna sebagai bahan masukan bagi ilmu pengetahuan dan bahan pengembangan penelitian selanjutnya khususnya dibidang akuntansi sektor publik terkait dengan defisit anggaran pendapatan dan belanja daerah dan pinjaman daerah. Selain itu, penelitian ini juga dapat dijadikan referensi bagi mahasiswa-mahasiswa jurusan akuntansi untuk menambah wawasan dan pengetahuan serta dapat memahami dan mendalami masalah-masalah mengenai defisit anggaran pendapatan dan belanja daerah dan pinjaman daerah. Serta dapat digunakan sebagai pedoman untuk penelitian lebih lanjut.

### **1.5.2 Manfaat praktis**

Peneliti dapat memberikan sumbangsi pemikiran kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai khususnya Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dan dijadikan sebagai bahan

informasi mengenai bagaimana mengatur pengeluaran pemerintah agar tidak terjadi defisit anggaran pendapatan dan belanja daerah yang berlebihan.