

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan otonomi daerah adalah untuk mempercepat pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antara daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik terhadap kebutuhan, potensi, maupun karakteristik di daerah masing-masing. (Muryawan, 2016)

Besaran perkembangan pembangunan di berbagai daerah di Indonesia sejalan dengan adanya kebijakan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah. Setiap daerah di Indonesia mempunyai sumber penerimaan dan pengeluaran yang berbeda dimana kondisi posisi wilayah Indonesia yang berbentuk negara kepulauan berpengaruh terhadap implementasi pelaksanaan desentralisasi di tiap daerah. Belum meratanya keuangan tiap daerah di Indonesia mendorong terhambatnya pembangunan yang merata, oleh karena itu pemerintah pusat berupaya untuk mengatasi hal tersebut dengan dibuatnya kebijakan desentralisasi fiskal dalam mengelola dan memanfaatkan keuangan di tiap daerah untuk dapat mengatasi kesenjangan fiskal. Program peningkatan kesejahteraan masyarakat ditandai dengan kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat, penyediaan pelayanan publik dan sosial yang memadai dan bermutu tinggi, peningkatan dan kepuasan kebutuhan masyarakat dibidang pendidikan dan kesehatan, infrastruktur, bangunan, peralatan dan aset tetap lainnya.

Belanja modal merupakan belanja yang menambah aset tetap pemerintah atau biaya yang dikeluarkan untuk pembelian barang-barang modal yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan, antara lain pembelian tanah, gedung, mesin, dan kendaraan, peralatan, instalasi dan jaringan, *furniture*, software dan sebagainya. (Firdha Chairama, 2020). Meningkatnya pengeluaran modal diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik karena hasil dari pengeluaran belanja modal adalah meningkatnya aset tetap daerah yang merupakan prasyarat dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Belanja modal memiliki peranan penting

karena memiliki masa manfaat jangka panjang untuk memberikan layanan publik. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik. Pengalokasian belanja modal yang baik merupakan salah satu langkah bagi Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanan publik dalam rangka menghadapi desentralisasi fiskal. Dengan bertambahnya belanja modal maka akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu produktivitas masyarakat meningkat dan bertambahnya investor akan meningkatkan pendapatan asli daerah. Serta meningkatkan kemandirian daerah sehingga pemerintah daerah dapat mengelola keuangan daerahnya sendiri tanpa perlu terlalu bergantung pada pemerintah pusat.

Namun kenyataannya, permasalahan yang terjadi pada pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Selatan yaitu pemerintah daerah masih lebih banyak menggunakan pendapatan daerahnya untuk keperluan belanja pegawai yang bisa dikatakan kurang produktif daripada digunakan untuk belanja modal. Hal ini menjadi fenomena bagi pemerintah daerah baik pusat maupun daerah. Dan penyerapan anggaran ini mengakibatkan tidak optimalnya alokasi belanja modal pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dikutip dari iNews.id, dalam acara Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Sumsel Tahun 2022, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menyatakan untuk meminta Pemprov. Sumatera Selatan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) supaya tidak mengandalkan dana transfer pusat. Kemendagri juga menyorot tren belanja pegawai yang lebih besar dibanding belanja modal pada tahun anggaran 2021. (sumsel.inews.id, 2021). Maka, dengan pembangunan yang cukup tinggi, alokasi belanja modal yang direalisasikan pemerintah tergolong masih cukup rendah. Alokasi belanja modal pada APBD yang relatif kecil nilainya karena terlalu besarnya porsi belanja pegawai pada APBD menjadi kendala bagi kabupaten/kota untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, belanja modal menjadi tidak produktif. Kondisi tersebut membuat implementasi desentralisasi fiskal belum sesuai dengan yang diharapkan.

Berdasarkan pada Laporan Realisasi APBD pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Selatan selama lima tahun terakhir yaitu tahun 2016-2020 diperoleh data seperti berikut :

Tabel 1.1
Rata-Rata Belanja Modal Permerintah Kab/Kota di Provinsi
Sumatera Selatan Tahun 2016-2020

Nama Kab/Kota	%
Banyuasin	17,97
Musi Banyuasin	26,30
Musi Rawas	23,38
Muara Enim	24,90
Lahat	19,01
Ogan Ilir	20,59
OKI	23,49
OKU	20,24
OKUT	21,14
OKUS	25,43
Empat Lawang	24,83
PALI	41,24
Muratara	37,87
Palembang	24,73
Lubuk Linggau	27,34
Pagar Alam	25,77
Prabumulih	21,17

Sumber : data diolah dari BPK RI, 2022

Berdasarkan Tabel 1.1, dapat dilihat bahwa belanja modal pada pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2016-2020 menunjukkan rata-rata setiap tahunnya belanja modal dibawah 30%, yaitu lebih rendah daripada belanja pegawai maupun belanja barang dan jasa. Hanya kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir dan Musi Rawas Utara yang mencapai pengalokasian lebih dari 30 %. Hal ini artinya banyak daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan yang belum memenuhi target dalam tahun 2016-2020 dimana secara keseluruhan belanja modal yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan Belanja dan Daerah (APBD) sekurang-kurangnya adalah 30% dari belanja daerah (sesuai dengan Permendagri No.27/2013). Maka, Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri) mendorong

pemerintah daerah (pemda) agar proporsi belanja modal bisa ditingkatkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). (Beritasatu.com, 2021)

Faktor yang mempengaruhi belanja modal yaitu desentralisasi fiskal dimana daerah tersebut bisa mengelola sendiri pendapatan asli daerahnya dengan baik. Anggaran belanja sangat terkait dengan penerimaan pendapatan daerah, sehingga dalam melakukan belanja daerah maka porsi pendapatan daerah lebih dominan membiayai agar tercipta kemandirian daerah. Regulasi telah mengatur belanja modal yang merupakan bagian klasifikasi belanja daerah yang mana sumber-sumber pendapatan daerah sangat mempengaruhi besar ataupun kecilnya anggaran belanja modal yang akan diterima pemerintah daerah. Setiap pemerintah daerah memiliki sumber daya potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berbeda-beda. Peningkatan PAD diharapkan mampu mendorong meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik (Arini, P. R., & Kusuma, M. W. , 2019).

Namun, dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal ini masih mengalami kendala dimana pemerintah pusat masih ketergantungan terhadap dana transfer dari pusat. Seperti yang dapat dilihat pada tabel berikut ini bahwa derajat desentralisasi fiskal pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Selatan masih sangatlah rendah.

Tabel 1.2

**Desentralisasi Fiskal Pemerintah Kab/Kota di Provinsi Sumatera Selatan
Tahun 2016-2020**

Nama Kab/Kota	%
Banyuasin	7,14
Musi Banyuasin	7,71
Musi Rawas	7,57
Muara Enim	9,2
Lahat	7,16
Ogan Ilir	6,17
OKI	8,41
OKU	9,63
OKUT	4,79
OKUS	4,27
Empat Lawang	4,16

Nama Kab/Kota	%
PALI	5,13
Muratara	4,74
Palembang	27,87
Lubuk Linggau	10,19
Pagar Alam	8,27
Prabumulih	9,80

Sumber : data diolah dari BPK RI, 2022

Dilihat dari Tabel 1.2 tersebut, rata-rata derajat desentralisasi fiskal pemerintah kab/kota di Provinsi Sumatera Selatan selama 5 tahun (2016-2020) masih termasuk kategori ‘kurang’, hanya Ibukota Provinsi Sumatera Selatan yaitu kota Palembang yang kategorinya ‘sedang’ dalam mengelola kemandirian daerah, maka dapat dikatakan kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Selatan masih perlu diperbaiki dan dievaluasi dalam mengelola kemandirian fiskal. Dan artinya kemampuan daerah Provinsi Sumatera Selatan dalam menggali Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih belum siap dalam melaksanakan otonomi daerah, dikarenakan rata-rata rasio derajat desentralisasi belum mencapai 50%. Hal ini berarti dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan masih sangat bergantung pada sumber keuangan yang berasal dari pemerintah pusat. Dan hal ini tentu berpengaruh dalam hal pembangunan infrastruktur pembiayaan pembangunan daerah disetiap kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.

Faktor lainnya untuk alokasi belanja modal penyediaan berbagai fasilitas publik adalah penerimaan daerah yang bersumber dari Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) tahun sebelumnya. SILPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran yang nantinya dapat digunakan pada tahun berikutnya. Anggaran pembiayaan daerah yang berasal dari SILPA digunakan untuk tahun anggaran selanjutnya dapat membiayai perencanaan berikutnya oleh kewajiban belanja langsung, diantaranya belanja jasa dan barang, belanja pegawai dan juga belanja modal. Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) dipakai jika suatu daerah mendapati defisit APBD untuk menaikkan kapasitas layanan serta kenyamanan rakyat semasa periode berlanjut.

Berita acara webinar *sharing knowledge* tentang pinjaman daerah, PALEMBANG – Pola belanja pemerintah daerah dinilai belum optimal lantaran masih gemar menggunakan sisa anggaran tahun sebelumnya. Menurut Direktur Kapasitas & Pelaksanaan Transfer Ditjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Bhimantara Widyajala, “Sumber pendanaan untuk pembangunannya masih dari SILPA (sisa lebih pembiayaan anggaran tahun berkenaan), jadi dari sisa anggaran tahun lalu yang tidak dibelanjakan. Artinya belanja belum optimal,” katanya. (bisnis.com , 2021)

Menurut Permendagri No. 27 Tahun 2021, dalam hal SILPA daerah tinggi, pemerintah daerah dapat mengarahkan penggunaan SILPA dimaksud untuk belanja infrastruktur pelayanan publik daerah yang berorientasi pada pembangunan ekonomi daerah. Selain itu, menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 Tahun 2010, Sisa Lebih Penggunaan Anggaran adalah sisa lebih antara realisasi penerimaan dan pengeluaran selama satu periode pelaporan. Dari pernyataan tersebut sudah jelas bahwa SILPA adalah sisa lebih dari pembiayaan anggaran tahun sebelumnya dan akan digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan selanjutnya. Salah satu penggunaan SILPA tersebut adalah untuk mendanai kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung dalam hal ini mencakup belanja modal. SILPA dapat berpengaruh pada belanja modal, semakin tinggi Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA), maka semakin tinggi pada anggaran belanja modal (Indriani dan Adi, 2020 dalam Moch Rizki Ramadhan, 2020).

Berdasarkan berita pada rapar paripurna DPRD Sumsel yang dilakukan Senin (12/4), Gubernur Sumsel H. Herman Deru mengatakan SILPA APBD Sumsel Tahun Anggaran 2020 capai Rp40,4 Milyar. (Beritapagi.co.id.). kemudian, menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Ferdian Putra (2017), menunjukkan bahwa SILPA berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal. Hal tersebut menegaskan bahwa semakin besar SILPA suatu daerah maka akan diikuti oleh besarnya alokasi belanja modal juga. Besarnya porsi SILPA tahun lalu dalam struktur penerimaan pembiayaan dapat menjadi pertimbangan pemerintah daerah dalam meningkatkan alokasi belanja tahun berikutnya. Fenomena yang terjadi adalah tingginya SILPA di Provinsi Sumatera Selatan. SILPA yang cenderung

besar menunjukkan lemahnya eksekutif dibidang perencanaan dan pengelolaan dana anggaran. Kasus di beberapa kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan yaitu meningkatnya SILPA tetapi tidak diikuti meningkatnya belanja modal atau dengan kata lain realisasi belanja modal mengalami penurunan.

Tabel 1.3
Realisasi SILPA dan Belanja Modal Pemerintah Kab/Kota di Provinsi Sumatera Selatan

(Dalam Milyaran Rupiah)

Daerah	Tahun	SILPA (Rp)		Naik/ Turun	Belanja Modal (Rp)		Naik/ Turun
Musi <u>Rawas</u>	2016-2017	9,94	45,577	Naik	432,32	317,46	Turun
<u>Ogan Ilir</u>	2017-2018	30,84	71,84	Naik	345,99	275,66	Turun
Musi <u>Banyuasin</u>	2019-2020	349,23	675,60	Naik	1.102,41	790,70	Turun
Oku Timur	2019-2020	19,37	85,18	Naik	508,50	440,58	Turun
Palembang	2019-2020	55,32	56,21	Naik	1.115,91	885,86	Turun

Sumber : data dari BPK RI, 2022

Menurut Nurhayati (2020) dalam penelitiannya, desentralisasi fiskal berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Jawa Barat. Dan dalam penelitian Ferdian Putra (2017) Desentralisasi Fiskal tidak berpengaruh signifikan positif terhadap Pengalokasian Belanja Modal.

Pada penelitian Santika Rahya (2019) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh positif terhadap Belanja Modal. Sedangkan, Menurut Annisa Wahyu Hikmah (2019) Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dengan fenomena dan berbagai perbedaan hasil penelitian yang membahas mengenai topik penelitian ini di pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Selatan, maka peneliti tertarik untuk meneliti dengan judul penelitian mengenai **“Pengaruh**

Desentralisasi Fiskal dan SILPA Terhadap Belanja Modal Pemerintah Kab/Kota di Sumatera Selatan”.

1.2 Perumusan Masalah

Sesuai dengan uraian latar belakang permasalahan sebelumnya, maka pokok permasalahan di dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh desentralisasi fiskal terhadap belanja modal?
2. Bagaimana pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) terhadap belanja modal?
3. Bagaimana pengaruh desentralisasi fiskal dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) memiliki pengaruh secara simultan terhadap belanja modal?

1.3 Batasan Masalah

Adapun batasan ruang lingkup dalam penelitian ini, agar penelitian dapat lebih fokus dan terinci sesuai dengan perumusan permasalahan yang akan diteliti. Penulis membatasi permasalahan yang diteliti pada pengaruh desentralisasi fiskal (dimana dalam menganalisis desentralisasi fiskal dengan 3 (tiga) cara yaitu menghitung PAD terhadap Total Pendapatan Daerah, menggunakan jumlah Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dan juga Sumbangan Daerah dibagi Total Pendapatan Daerah) dalam hal ini penulis membatasi untuk menghitung derajat desentralisasi fiskal dari segi Pendapatan Asli Daerah dibagi Total Pendapatan Daerah karena terkait Pendapatan Asli Daerah (PAD) nya yang rendah dan perlu ditingkatkan. Penulis membatasi agar lebih fokus yaitu Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan SILPA. Penelitian dilakukan pada laporan realisasi anggaran yang berasal dari 13 Kabupaten serta 4 Kota di mulai dari tahun 2016 sampai dengan 2020. Data Penelitian bersumber dari situs resmi Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia <https://www.bpk.go.id> yang berhubungan dengan laporan keuangan pemerintah daerah yang dananya bersumber dari APBD.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai oleh penulis adalah untuk menganalisis, mengetahui dan membuktikan ada tidaknya pengaruh yang terjadi pada:

1. Desentralisasi fiskal terhadap belanja modal pemerintahkab/kota di Sumatera Selatan.
2. Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) terhadap belanja modal pemerintah kab/kota di Sumatera Selatan.
3. Desentralisasi fiskal dan SILPA secara simultan terhadap belanja modal pemerintah daerah di Sumatera Selatan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Terdapat manfaat dari penelitian ini agar bisa memberikan bahan masukan bagi beberapa pihak sebagai berikut:

1. Bagi Penulis
Untuk melatih keterampilan, kemampuan berpikir analitis, dan menganalisis informasi secara kritis serta memperluas wawasan pengetahuan dalam menghasilkan literatur ilmiah di bidang akademik.
2. Bagi Akademi
Sebagai informasi lanjutan untuk peneliti selanjutnya dan sebagai kontribusi dalam pengembangan pengetahuan di bidang manajemen keuangan sektor publik khususnya pada laporan keuangan pemerintah daerah yang bersumber dari dana APBD.
3. Bagi Pemerintah Daerah
Sebagai input terhadap pemerintah daerah dalam meninjau kembali anggaran dan realisasinya berhubungan dengan pendapatan dan belanja daerah khususnya untuk pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
4. Bagi Lembaga Politeknik Negeri Sriwijaya
Sebagai referensi literatur yang memiliki nilai guna dalam melakukan penelitiandibidang manajemen keuangan sektor publik khususnya pada Jurusan Akuntansi Politeknik Negeri Sriwijaya.