

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

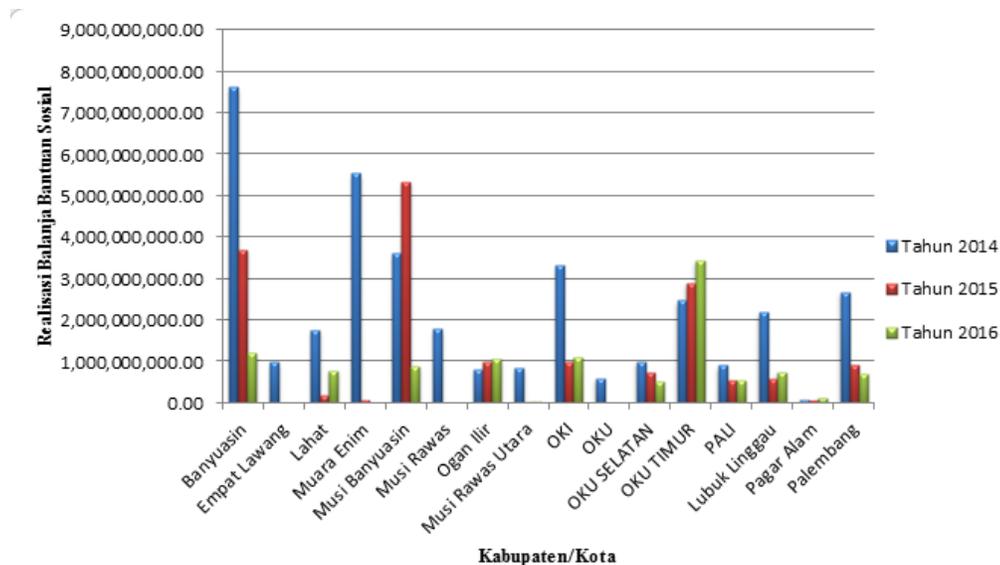
Indonesia adalah negara berkembang yang mempunyai tingkat perkembangan penduduk yang cepat sehingga dapat menimbulkan kerentanan sosial di semua daerah termasuk kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan. Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan sebagian besar memiliki jumlah penduduk yang selalu meningkat setiap tahunnya. Berdasarkan data statistik BPS menunjukkan total penduduk di kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2017 sebesar 8.266.983 jiwa yang meningkat dari tahun sebelumnya.

Penduduk di daerah kabupaten/kota Provinsi Sumsel sebagian besar didominasi dari sektor pertanian, peternakan, kehutanan, perikanan dan pertambangan. Hal ini membuat sebagian besar kabupaten/kota tersebut memiliki struktur ekonomi yang berbasis sumber daya alam atau memiliki potensi alam yang beragam. Namun potensi alam yang beragam ini ternyata untuk beberapa kabupaten tidak tersebar secara merata, sehingga dapat menimbulkan adanya kesenjangan di masyarakat yaitu dari sisi kesejahteraan sosial. Untuk mengatasi adanya kesenjangan tersebut, maka pemerintah menyusun kebijakan dengan mengalokasikan anggaran ke dalam belanja bantuan sosial.

Selain itu, dari segi kondisi topografi beberapa kabupaten/kota memiliki kondisi wilayah yang berhadapan langsung dengan aliran sungai seperti Kabupaten Musi Banyuasin, Penukal Abab Lematang Ilir, dan Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, sehingga membuat daerah tersebut rawan akan bencana banjir. Kemudian terdapat juga beberapa kabupaten/kota yang memiliki kondisi wilayah yang berbukit seperti Kabupaten Lahat, Kabupaten Ogan Komering Ulu, Kota Lubuk Linggau, dan Kota Pagar Alam, yang membuat daerah tersebut rawan akan bencana tanah longsor. Selanjutnya ada juga kabupaten yang rawan akan bencana kebakaran lahan yang disebabkan karena kondisi wilayahnya berupa hutan yang dipenuhi lahan gambut

seperti di Kabupaten Ogan Komering Ilir. Dengan adanya persoalan yang berkaitan dengan bencana alam tersebut menjadi dasar bagi pemerintah untuk menyusun kebijakan untuk mengatasinya. Salah satu cara untuk mengatasi berbagai masalah sosial dan bencana alam tersebut, maka pemerintah mengalokasikan belanja bantuan sosial.

Dalam APBD, belanja bantuan sosial dianggarkan untuk menghindarkan masyarakat dari kondisi kritis. Pemberian bantuan sosial ditujukan pada individu, keluarga, dan/atau masyarakat yang mengalami keadaan yang tidak stabil sebagai akibat dari krisis sosial, ekonomi, politik, bencana, atau fenomena alam agar dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum, dan juga bantuan kepada lembaga non pemerintahan bidang pendidikan, keagamaan, dan bidang lain yang berperan untuk melindungi individu, kelompok, dan/atau masyarakat dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Berikut ini adalah grafik realisasi belanja bantuan sosial Kabupaten/ Kota Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2016.



Sumber: LHP BPK RI (diolah)

**Gambar 1.1**  
**Realisasi Belanja Bantuan Sosial Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2016**

Berdasarkan gambar grafik realisasi belanja bantuan sosial di atas, dapat disimpulkan bahwa belanja bantuan sosial di Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan hampir setiap kabupaten/kota mengalami penurunan dalam realisasinya di tahun 2016, bahkan ada di beberapa kabupaten/kota belanja bantuan sosialnya sama dengan nol atau tidak dianggarkan seperti Kabupaten Empat Lawang, Muara Enim, Musi Rawas, dan Kabupaten Ogan Komering Ulu. Pengalokasian belanja bantuan sosial sering kali terjadi permasalahan, baik dalam penganggaran, pelaksanaan, maupun pertanggungjawabannya yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Hal ini disebabkan karena belanja bantuan sosial rentan terhadap penyimpangan dan seringkali tidak dialokasikan untuk kegiatan yang menunjang kesejahteraan sosial terutama untuk penurunan angka kemiskinan, namun lebih menitikberatkan pada program sosial yang lain, seperti di Kabupaten Musi Rawas Utara berdasarkan hasil pemeriksaan BPK ditemukan realisasi belanja bantuan sosial dipergunakan untuk membiayai kegiatan Safari Jumat Bupati Musi Rawas Utara pada 27 masjid, dan juga di Kabupaten Banyuasin berdasarkan hasil pemeriksaan BPK ditemukan bahwa realisasi belanja bantuan sosialnya tidak menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana bantuan sosial.(LHP BPK RI: 2014).

Peran Pemerintah Daerah untuk mengatasi permasalahan dalam pengalokasian belanja bantuan sosial tersebut yaitu dengan melakukan reformasi aturan anggaran yang berkaitan dengan pengalokasian belanja bantuan sosial. Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi dalam melakukan reformasi anggaran terkait dengan pengalokasian belanja bantuan sosial yaitu opini audit yang diberikan auditor dalam laporan keuangan, kemampuan keuangan daerah yang berasal dari pendapatan baik dari Pendapatan Asli Daerah maupun transfer pendapatan dari pemerintah pusat, dan SiLPA di setiap kabupaten/ kota.

Sebelum melakukan reformasi aturan anggaran, lembaga sektor publik berkewajiban melaksanakan investigasi sosial dengan cara melaksanakan audit, karena audit merupakan alat yang digunakan untuk menghasilkan akuntabilitas

publik. Audit pada sektor publik terutama pada pemerintah daerah difokuskan untuk mengukur efisiensi dan pencapaian target dari kinerja pemerintah. Audit pada sektor publik juga bertujuan untuk mengetahui tingkat kecurangan dalam suatu organisasi. Setiap organisasi publik tentu akan berusaha untuk menjalankan pengelolaan organisasinya dengan baik agar tidak terjadi fraud/kecurangan dalam pengelolaannya. Hasil dari audit tertuang dalam pendapat yang diberikan oleh auditor atau yang disebut dengan opini audit. Opini audit akan menjadi perhatian oleh pengelola organisasi dalam menentukan sebuah kebijakan pada masa yang akan datang, agar tidak terjadi kesalahan yang berulang. Berdasarkan konsep tersebut maka dapat disimpulkan bahwa semakin baik opini yang diterima oleh pemerintah daerah, maka tingkat kecurangan dalam pengelolaan keuangannya semakin kecil sehingga akan berdampak pada kebijakan dimasa datang termasuk kebijakan dalam mengalokasikan belanja bantuan sosial.

Reformasi anggaran tidak hanya didasarkan pada audit yang dilakukan, namun masih banyak faktor yang mempengaruhi dengan reformasi anggaran di Indonesia terutama yang berhubungan dengan pengalokasian belanja bantuan sosial. Belanja bantuan sosial yang dialokasikan ke dalam APBD tentunya dipengaruhi oleh faktor keuangan daerah. Dalam Permendagri No 32 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat memberikan bantuan sosial kepada masyarakat sesuai kemampuan keuangan daerah. Kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari besarnya penerimaan yang didapat yang berasal dari Pendapatan Daerah. Salah satu sumber pendapatan daerah yaitu Pendapatan Asli Daerah yang merupakan sumber pembiayaan yang sangat penting dalam keuangan daerah.

Menurut data LHP BPK RI yang sudah diolah tahun 2015-2016 menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah di beberapa kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan mengalami peningkatan, seperti di Kota Palembang yang mengalami kenaikan PAD sebesar 6,04% dari tahun sebelumnya (2015), di Kabupaten Banyuasin meningkat sebesar 8,31 % dari tahun sebelumnya (2015), kemudian di Kabupaten Lubuk Linggau yang juga meningkat sebesar 13,60% dan di Kabupaten Penukal

Abab Lematang Ilir mengalami peningkatan sebesar 19,64% serta di beberapa kabupaten/kota lain juga mengalami peningkatan PAD. Meningkatnya pendapatan asli daerah ini diharapkan dapat mendorong meningkatnya dalam pengalokasian belanja daerah termasuk salah satunya belanja bantuan sosial.

Keuangan pemerintah daerah di Indonesia juga saat ini masih bergantung pada transfer dana perimbangan dari Pemerintah Pusat. Pada umumnya tujuan transfer dana perimbangan dari pemerintah pusat adalah untuk memenuhi kebutuhan belanja/pengeluaran yang dikarenakan oleh ketidakcukupan penerimaan. Berdasarkan data LHP BPK RI menunjukkan bahwa pendapatan transfer dana perimbangan di beberapa kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan mendapatkan dana transfer yang cukup besar, seperti di Kabupaten Musi Banyuasin yang menerima pendapatan transfer dana perimbangan terbesar di tahun 2016. Kemudian di Kota Palembang juga menerima pendapatan transfer dana perimbangan yang cukup besar pada tahun 2016. Dengan adanya pendapatan transfer dana perimbangan tersebut diharapkan dapat meningkatkan keuangan daerah dalam rangka mencukupi semua kebutuhan anggarannya, termasuk mencukupi kebutuhan belanja bantuan sosial

Dalam pengelolaan keuangan daerah juga sering terjadi SILPA (Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran). Sisa anggaran adalah dana yang belum terpakai sehingga masih tersisa pada akhir tahun anggaran yang disebut SILPA dan akan menjadi SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran) pada tahun berikutnya (Abdullah dalam Teuku Fauzi: 2014). Berdasarkan Pemandagri No 13 Tahun 2006 mendefinisikan SiLPA sebagai selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Fungsi dari SiLPA yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 yaitu sebagai sumber pembiayaan untuk menutup defisit. Dalam penelitian Rochmatullah (2014), Jika pemerintah daerah mengalami defisit anggaran pada tahun berjalan maka akan berdampak pada kecenderungan melakukan pembatasan belanja pada tahun berikutnya, dengan tujuan memperoleh SiLPA yang memadai guna menutup defisit tahun ini. Kemudian jika SiLPA tahun sebelumnya menunjukkan hasil yang positif dan lebih dari cukup untuk membiayai pokok

hutang/kewajiban Pemerintah Kabupaten/Kota di tahun berikutnya maka akan berdampak optimalisasi pengalokasian belanja daerah termasuk belanja bantuan sosial.

Berdasarkan beberapa faktor yang berhubungan dengan pengalokasian belanja bantuan sosial, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pengalokasian belanja bantuan sosial. Penelitian ini akan menguji pengaruh opini audit, pendapatan asli daerah, *intergovernmental revenue*, dan SiLPA terhadap pengalokasian belanja bantuan sosial di Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan. Oleh karena itu, peneliti melakukan penelitian berjudul **“Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengalokasian Belanja Bantuan Sosial pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan”**.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka didapatkan rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh opini audit terhadap pengalokasian belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah terhadap pengalokasian belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Bagaimana pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap pengalokasian belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan?
4. Bagaimana pengaruh SiLPA terhadap pengalokasian belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten /kota di Provinsi Sumatera Selatan?
5. Bagaimana pengaruh opini audit, pendapatan asli daerah, *intergovernmental revenue*, dan SiLPA secara simultan terhadap pengalokasian belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten /kota di Provinsi Sumatera Selatan?

### **1.3. Batasan Masalah**

Agar dalam penulisan ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, penulis membatasi ruang lingkup pembahasannya yaitu:

1. Penulis membatasi permasalahan pada pengaruh opini audit, pendapatan asli daerah, *intergovernmental revenue*, dan SiLPA terhadap pengalokasian belanja bantuan sosial;
2. Penelitian ini menggunakan variabel yang dilihat dari informasi laporan keuangan daerah;
3. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan;
4. Penelitian ini menggunakan laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI)

### **1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah, penelitian ini mempunyai tujuan antara lain :

1. Untuk mengetahui pengaruh opini audit terhadap pengalokasian belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan;
2. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah terhadap pengalokasian belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan;
3. Untuk mengetahui pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap pengalokasian belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan;
4. Untuk mengetahui pengaruh SiLPA terhadap pengalokasian belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan;
5. Untuk mengetahui pengaruh opini audit, pendapatan asli daerah, *intergovernmental revenue*, dan SiLPA secara simultan terhadap

pengalokasian belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.

#### **1.4.2. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Peneliti, hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan pemahaman mengenai opini audit, pendapatan asli daerah, *intergovernmental revenue*, SiLPA, dan belanja bantuan sosial;
2. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan acuan dalam pembuatan kebijakan di masa yang akan datang, sehubungan dengan pengalokasian belanja bantuan sosial pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan;
3. Bagi mahasiswa jurusan Akuntansi, hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya serta sebagai informasi untuk menambah ilmu pengetahuan;
4. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini dapat menjadi salah satu sumber informasi dalam mengetahui pengalokasian belanja bantuan sosial dalam laporan keuangan pemerintah daerah.