

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang Permasalahan

Semenjak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, terjadi perubahan yang cukup berarti pada pengelolaan pemerintahan di daerah. Paradigma baru yang memberikan kontribusi besar dalam perubahan tersebut adalah desentralisasi, dan yang utamanya adalah pada hal pengelolaan keuangan daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Otonomi daerah sendiri meliputi hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat sesuai peraturan yang dijalankan seluas-luasnya dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak dan kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah.

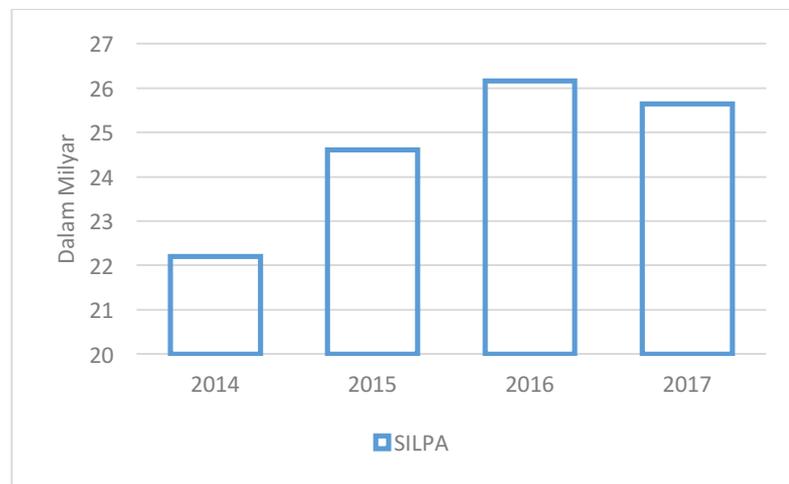
Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang kemudian disingkat APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD serta ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah.

Pengelolaan Keuangan daerah meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah yang dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas

keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah daerah diharapkan mampu melakukan perencanaan dan penganggaran dengan baik, apalagi mengingat sumber daya dan potensi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib sangat terbatas. Lemahnya perencanaan akan menyebabkan terjadinya *underfinancing* ataupun *overfinancing*, yang kemudian akan berdampak pada kualitas pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, pada setiap akhir tahun anggaran, pemerintah daerah wajib melakukan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Bentuk dari pertanggungjawaban yang dilakukan pemerintah daerah, yaitu dengan menyediakan laporan keuangan yang terdiri dari laporan realisasi anggaran, laporan perubahan saldo anggaran lebih, neraca, laporan operasional, laporan arus kas, laporan perubahan ekuitas, dan catatan atas laporan keuangan. Dari kedelapan laporan tersebut, laporan realisasi anggaran merupakan bentuk dari pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam mengelola dana publik.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintahan, laporan realisasi anggaran menyandingkan informasi mengenai realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, dan pembiayaan dengan anggarannya. Selanjutnya, laporan realisasi anggaran juga menyajikan informasi mengenai perbandingan antara realisasi pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah selama satu periode pelaporan. Dengan membandingkan realisasi pendapatan dan pengeluaran, dapat diketahui selisih antara keduanya. Apabila pendapatan yang diterima pemerintah daerah melebihi pengeluarannya, maka mengalami surplus. Sebaliknya, apabila pendapatan yang diterima pemerintah daerah lebih kecil dari pengeluarannya, maka mengalami defisit. Untuk mengatasi kondisi tersebut, ada pembiayaan yang dapat digunakan pemerintah daerah untuk menyalurkan kelebihan dana atau menutupi kekurangan dana. Jika masih terdapat selisih antara pendapatan, pengeluaran, serta pembiayaan, maka selisih tersebut terakumulasi dalam sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran yang kemudian disingkat SILPA/SIKPA.

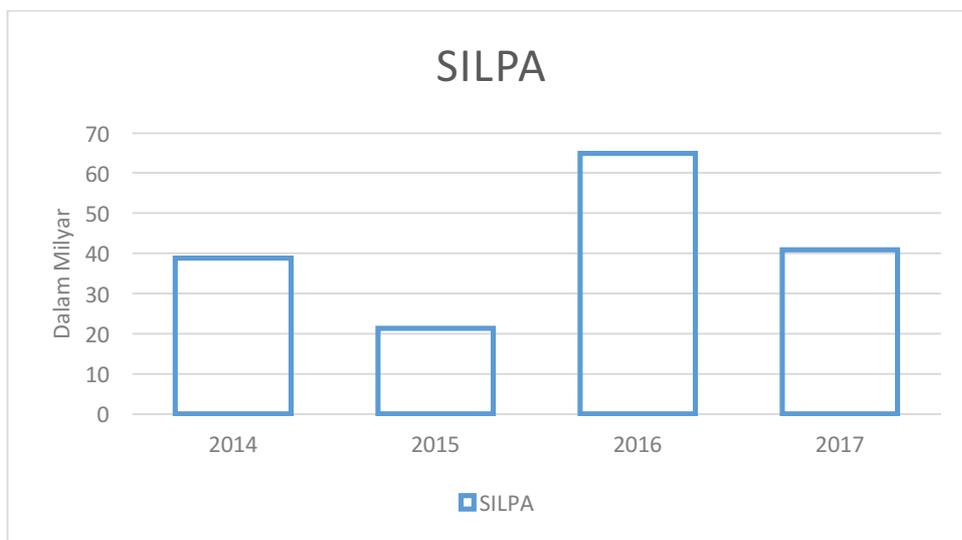
Masalah yang dihadapi pemerintah daerah setiap berakhirnya periode anggaran adalah SILPA yang nilainya selalu tinggi dan cenderung mengalami peningkatan. Padahal, dalam penyusunan APBD, angka SILPA seharusnya sama dengan nol. Artinya bahwa penerimaan pembiayaan harus dapat menutup defisit anggaran yang terjadi. Namun, pada realisasinya, pemerintah daerah selalu mengalami sisa dana pada akhir masa anggaran. Kondisi ini dapat menjadi indikator negatif karena dapat berarti pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan komitmen dalam pengelolaan keuangan yang telah disusun. SILPA pemerintah daerah di Indonesia dari tahun 2014 hingga 2017 disajikan pada Gambar 1.1.



Sumber : www.bi.go.id, 2019.

Gambar 1.1
SILPA Pemerintah Daerah di Indonesia Tahun 2014-2017

Gambar 1.1 menunjukkan grafik balok dari SILPA pada pemerintah daerah di Indonesia yang mengalami peningkatan dari tahun 2014 hingga 2016, namun mengalami penurunan pada tahun 2017. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah daerah kabupaten dan kota di Indonesia sudah mulai mengoptimalkan pengelolaan keuangan daerahnya, walaupun penurunan yang terjadi masih kecil dan jumlah SILPA pada akhir tahun masih tinggi. Tingginya jumlah SILPA ini membuktikan bahwa sesungguhnya masih banyak kabupaten dan kota di Indonesia yang belum bisa melaksanakan komitmen dalam pengelolaan keuangan yang telah disusunnya, sehingga jumlah SILPA pada akhir tahun masih tinggi. Untuk pemerintah daerah di Sumatera Selatan sendiri, SILPAnya disajikan pada Gambar 1.2.



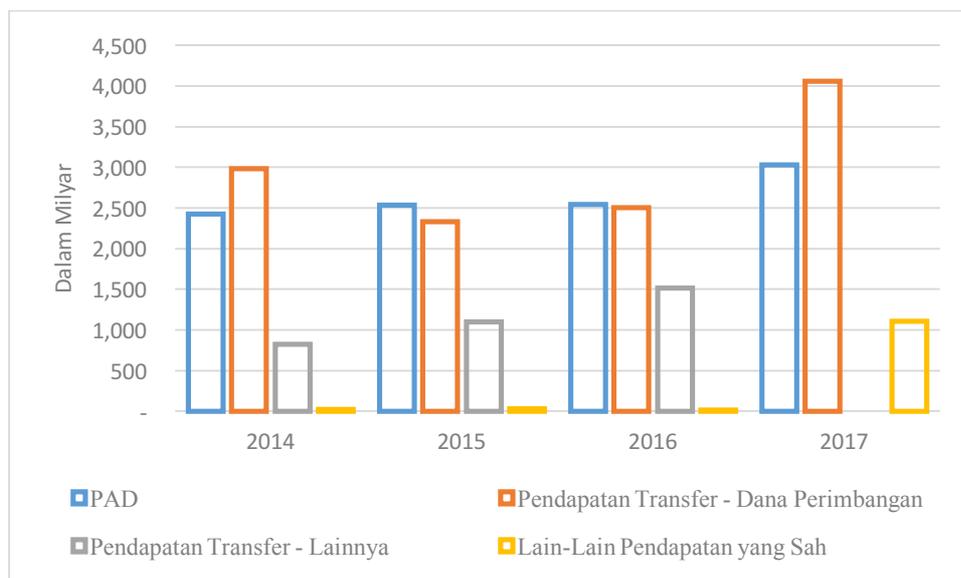
Sumber: BPK RI, 2019

Gambar 1.2

SILPA Pemerintah Daerah di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2017

Gambar 1.2 menunjukkan grafik balok dari SILPA pada pemerintah daerah kabupaten dan kota di Sumatera Selatan mengalami fluktuasi selama tahun 2014 hingga tahun 2017. Sempat mengalami peningkatan yang cukup tinggi pada tahun 2016, pemerintah daerah Sumatera Selatan berhasil menurunkan SILPAnya pada tahun 2017. Kondisi ini menunjukkan rata-rata setiap kabupaten/kota di Sumatera Selatan sudah melakukan upaya seoptimal mungkin dalam melakukan pengelolaan keuangannya, walaupun jumlah SILPAnya tetap tinggi. Hal ini kemungkinan dapat disebabkan karena adanya program kerja pemerintah yang belum terlaksana, serta efisiensi program kegiatan pemerintah dan belanja modal yang dilaksanakan dalam beberapa tahun anggaran. Jika dana sisa tersebut dilihat berdasarkan sisi pengelolaan keuangan daerahnya, maka perlu dilakukan penilaian dari masing-masing bagian, mulai dari pendapatan, belanja dan pembiayaan.

Dilihat dari pengelolaan pendapatan daerahnya, SILPA dapat disebabkan karena besarnya realisasi pendapatan yang di terima pemerintah daerah pada satu tahun anggaran berjalan. Semakin besar pendapatan yang diterima, jika tidak diimbangi dengan pengoptimalan belanja, maka akan menyebabkan SILPA pada akhir tahun anggaran. Pendapatan daerah pemerintah daerah Sumatera Selatan disajikan pada Gambar 1.3.



Sumber: BPK RI, 2019.

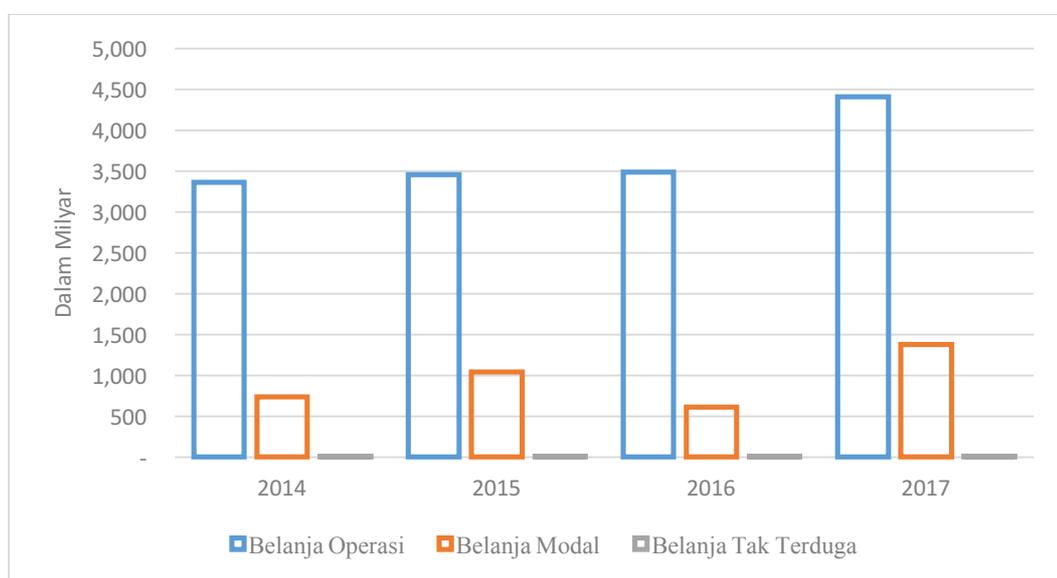
Gambar 1.3
Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2017

Gambar 1.3 menunjukkan grafik balok dari pendapatan daerah provinsi Sumatera Selatan yang disajikan berdasarkan komponen-komponennya. Pendapatan daerah sendiri terdiri dari pendapatan asli daerah yang kemudian disingkat menjadi PAD, pendapatan transfer dari pemerintah pusat yang terbagi menjadi pendapatan transfer dana perimbangan yang kemudian disingkat menjadi dana perimbangan dan pendapatan transfer lainnya, serta lain-lain pendapatan yang sah yaitu pendapatan-pendapatan yang tidak termasuk dalam PAD ataupun pendapatan transfer.

Berdasarkan Gambar 1.3, dapat diketahui bahwa pendapatan asli daerah atau yang kemudian disingkat PAD dan dana perimbangan merupakan penyumbang terbesar terhadap pendapatan daerah provinsi Sumatera Selatan. Tidak hanya memiliki realisasi yang lebih tinggi dari komponen pendapatan daerah lainnya, tetapi PAD dan dana perimbangan juga cenderung selalu mengalami peningkatan. Walaupun peningkatan yang terjadi pada PAD tidak begitu besar setiap tahunnya dan dana perimbangan yang bahkan sempat mengalami penurunan dari tahun 2014 ke tahun 2015, namun menurut Suharna (2015), peningkatan maupun penurunan yang terjadi pada pendapatan akan berkontribusi terhadap

SILPA pada akhir periode. Oleh karena itu, besarnya realisasi PAD dan dana perimbangan pada pemerintah daerah Sumatera Selatan dianggap dapat memiliki pengaruh terhadap SILPA pada akhir tahun anggaran.

Berikutnya, jika dilihat dari pengelolaan belanja daerahnya, SILPA dapat disebabkan karena kecilnya realisasi belanja yang dilakukan pemerintah daerah pada satu tahun anggaran berjalan. Semakin kecil belanja yang dilakukan pemerintah daerah, ditambah dengan pendapatan daerah yang realisasinya besar, maka akan menyebabkan SILPA pada akhir tahun anggaran. Belanja daerah pemerintah daerah Sumatera Selatan disajikan pada Gambar 1.4.



Sumber: BPK RI, 2019.

Gambar 1.4
Belanja Daerah Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2017

Gambar 1.4 menunjukkan grafik balok dari belanja daerah provinsi Sumatera Selatan yang disajikan berdasarkan komponen-komponennya. Belanja daerah terdiri dari belanja operasi, belanja modal, dan belanja tak terduga. Berdasarkan Gambar 1.4, dapat diketahui bahwa belanja operasi menyerap anggaran terbesar dari pemerintah daerah Sumatera Selatan. Bahkan, belanja operasi selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya. Hal tersebut berbanding terbalik dari belanja modal dan belanja tak terduga yang bahkan sempat mengalami penurunan pada tahun 2016.

Belanja modal dianggarkan untuk pengadaan ataupun pemeliharaan aset tetap yang memiliki masa manfaat lebih dari satu tahun, sedangkan belanja tak terduga dianggarkan untuk digunakan pada saat-saat tak terduga seperti pada saat terjadi bencana alam dan sosial, untuk pengembalian atas kelebihan pendapatan tahun anggaran sebelumnya, serta untuk belanja keperluan mendesak yang tidak dianggarkan sebelumnya. Berbeda dari belanja modal, belanja tak terduga dianggarkan berdasarkan ketetapan dari walikota, sedangkan belanja modal dapat dianggarkan sesuai kebutuhan. Pemerintah daerah diharapkan dapat mengelola belanja modal sebaik mungkin, mengingat belanja modal dapat memberikan dampak terhadap investasi modal jangka panjang hingga dapat digunakan untuk peningkatan kualitas pada pelayanan publik.

Rendahnya realisasi belanja modal pada pemerintah daerah Sumatera Selatan tentunya dapat memengaruhi SILPA pada akhir tahun anggaran. Menurut Mahmudi (2010: 173), jika pada tahun anggaran tertentu tingkat belanja daerahnya relatif rendah atau terjadi efisiensi anggaran, maka memungkinkan SILPA pada akhir periodenya tinggi. Terlebih lagi, PAD dan dana perimbangan pemerintah daerah Sumatera Selatan diketahui memiliki realisasi yang cukup besar, sehingga kecilnya realisasi belanja modal ini dapat memicu SILPA pada akhir tahun anggaran.

Beberapa penelitian terdahulu yang telah membahas mengenai hubungan pendapatan dan belanja daerah terhadap SILPA seperti penelitian yang dilakukan oleh Syaparudin dan Syamsuddin (2013), Ramadhan (2015), Iswahyudin (2016), Jalu (2017), dan Nisa (2018). Penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu karena menggunakan variabel yang berbeda dengan penelitian sebelumnya, yang mana penelitian ini menggunakan variabel PAD dan dana perimbangan yang merupakan komponen dari pendapatan daerah dan belanja modal yang merupakan komponen dari belanja daerah yang kemudian dilihat pengaruhnya terhadap SILPA. Penelitian sebelumnya menyatakan bahwa, Pendapatan dan belanja daerah secara bersama-sama memiliki pengaruh yang signifikan terhadap SILPA.

SILPA menggambarkan sisa kas yang timbul karena realisasi pendapatan daerah yang melebihi realisasi belanja daerah. Ada tidaknya SILPA dan besar kecilnya tergantung pada tingkat belanja yang dilakukan pemerintah daerah serta kinerja pendapatan daerah. Jika pada tahun anggaran tertentu tingkat belanja daerah relatif rendah sedangkan realisasi penerimaan pendapatan daerah tinggi, maka ini memungkinkan SILPA yang berlebih dan begitu pula sebaliknya. Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Modal terhadap Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran pada Kabupaten dan Kota di Sumatera Selatan”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran pada kabupaten dan kota di Sumatera Selatan?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran pada kabupaten dan kota di Sumatera Selatan?
3. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran pada kabupaten dan kota di Sumatera Selatan?
4. Apakah pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan belanja modal secara bersama-sama berpengaruh terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran pada kabupaten dan kota di Sumatera Selatan?

1.3 Batasan Masalah

Agar penelitian ini tidak terlalu meluas dan menyimpang dari permasalahan yang ada, maka penulis akan membatasi ruang lingkup penelitiannya. Batasan masalah pada penelitian ini adalah penelitian dilakukan pada pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan tahun anggaran 2014 hingga 2017, dan menggunakan data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) *audited* yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI).

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran pada kabupaten dan kota di Sumatera Selatan.
2. Untuk mengetahui pengaruh dana perimbangan terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran pada kabupaten dan kota di Sumatera Selatan.
3. Untuk mengetahui pengaruh belanja modal terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran pada kabupaten dan kota di Sumatera Selatan.
4. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan belanja modal secara bersama-sama terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran pada kabupaten dan kota di Sumatera Selatan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak yang berkepentingan, yaitu:

1. Penulis
Sebagai sarana untuk menambah wawasan tentang kinerja keuangan pemerintah khususnya dalam hal pengelolaan anggaran.
2. Instansi Terkait
Sebagai referensi terhadap evaluasi atas kinerja pemerintah daerah, sehingga dapat memberikan masukan kepada pemerintah dalam membuat peraturan yang berkaitan dengan kinerja pemerintah daerah dalam hal penyusunan dan pengelolaan anggaran.
3. Almamater
Sebagai bahan yang dapat dijadikan literatur bermanfaat khususnya pada jurusan Akuntansi Program Studi Akuntansi Sektor Publik.