

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan.

Menurut UU No.32 tahun 2004 dan UU No.33 tahun 2004 pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat mewujudkan *good public and corporate governance*, terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat dan meningkatkan daya saing daerah berdasarkan potensi yang dimiliki oleh suatu daerah. Jika pada saat sebelum diberlakukannya otonomi daerah, program-program pemberdayaan ekonomi rakyat didesain dari pusat tanpa adanya kewenangan daerah dalam berkreasi, maka sekarang sudah saatnya pemerintah daerah kabupaten dan kota menunjukkan kemampuannya. Ini merupakan tantangan bahwa daerah harus mampu mendesain dan melaksanakan program yang sesuai dengan kondisi lokal yang disikapi dengan kepercayaan diri dan tanggung jawab penuh.

Reformasi anggaran dalam konteks otonomi memberikan paradigma baru terhadap anggaran daerah yaitu bahwa anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan umum, yang dikelola dengan berdaya guna dan berhasil guna serta mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran. Lingkungan anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah karena hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap kinerja pemerintah yaitu sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam Penyelenggaraan fungsi pemerintah yang lebih luas oleh pemerintah daerah tersebut perlu didukung oleh sumber pembiayaan dan/atau Pendapatan Daerah yang memadai. Didasari bahwa sumber-sumber penerimaan antara satu daerah dengan lainnya sangat beragam. Sesuai UU No. 33 Tahun 2004 pasal 10 menyebutkan bahwa yang menjadi sumber-sumber pembiayaan dan /atau pendapatan untuk pembangunan daerah (*capital investment*), salah satunya berasal dari Dana

Perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) yang bersumber dari transfer dana dari pusat ke daerah melalui APBD dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berbagai literatur ekonomi menyebutkan beberapa alasan perlunya transfer dana dari pusat ke daerah yang salah satunya adalah untuk mengatasi persoalan yang timbul dari menyebar atau melimpahnya efek pelayanan publik. Beberapa jenis pelayanan publik di suatu wilayah memiliki efek menyebar kewilayah-wilayah lainnya. Misalnya pendidikan, jalan raya penghubung antar daerah, sistem pengendali populasi (udara dan air), dan rumah sakit daerah, yang mana tidak bisa dibatasi manfaatnya hanya untuk masyarakat daerah tertentu saja. Namun tanpa adanya imbalan (dalam bentuk pendapatan) yang berarti dari proyek-proyek serupa diatas, biasanya pemerintah daerah enggan untuk berinvestasi di sini. Oleh karena itulah, pemerintah pusat perlu untuk memberikan semacam insentif ataupun meneyeerahkan sumber-sumber pendapatan agar pelayanan-pelayanan publik demikian dapat terpenuhi di daerah (Halim, 2015). Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk)-Kementerian Keuangan Republik Indonesia tahun 2018 menyatakan bahwa belanja transfer ke daerah mempunyai fokus utama dalam meningkatkan pemerataan keuangan antardaerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik dan fasilitas publik sebesar Rp 401,5 Triliun. Sementara itu, Kepala Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Sumatera Selatan, Taukhid menyebutkan bahwa kenaikan gaji ASN (Aparatur Sipil Negara) di tahun 2019 kedepan berimbas pada naiknya DAU tahun 2018 di 17 Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan sebesar 4,24 persen. Adapun proporsi DAU di Provinsi Sumatera Selatan dapat dilihat pada Tabel.1.1 dibawah ini.

Tabel 1.1
Jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) Kabupaten/Kota
di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2017

No	Kabupaten/Kota	Jumlah DAU (Dalam Jutaan Rupiah)				
		2013	2014	2015	2016	2017
1	Banyuasin	772.464	824.218	829.437	930.550	1.697.897
2	Empat Lawang	308.418	360.871	366.775	416.952	415.913
3	Lahat	566.788	615.240	622.781	703.887	694.390
4	Muara Enim	678.488	593.564	610.384	673.162	661.337
5	Musi Banyuasin	451.257	411.869	131.033	324.837	344.295
6	Musi Rawas	635.200	420.562	578.786	641.789	637.955
7	Ogan Ilir	520.287	561.376	557.402	623.839	619.873
8	Ogan Komering Ilir	844.190	931.158	958.999	1.049.995	1.042.870
9	Ogan Komering Ulu	517.309	568.771	568.562	635.551	631.233
10	Ogan Komering Ulu Selatan	459.577	512.126	523.633	588.216	585.269
11	Ogan Komering Ulu Timur	615.538	680.713	693.714	760.211	755.658
12	Lubuk Linggau	377.966	16.279	415.549	446.789	448.143
13	Pagaralam	316.529	354.727	351.582	390.188	387.411
14	Palembang	1.125.008	1.203.662	1.210.604	1.292.124	1.292.124
15	Prabumulih	352.645	383.313	406.701	414.173	415.881

Sumber: BPK RI, data yang diolah (2017)

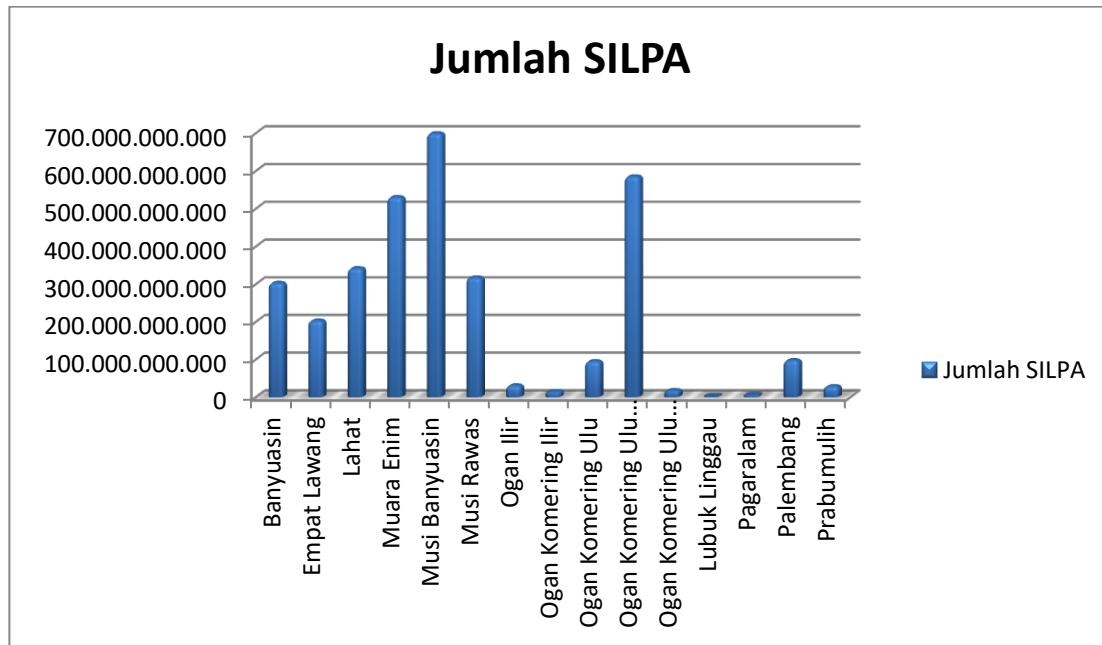
Berdasarkan tabel diatas, dapat dilihat bahwa terjadinya peningkatan dan penurunan pada Alokasi DAU kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan. Tetapi Dapat dilihat bahwa jumlah DAU tertinggi terdapat pada kota Palembang yakni lebih dari Rp1 Triliun dari tahun 2014-2017. Terjadinya peningkatan yang baik terhadap DAU kota Palembang. Menurut DirJen Perimbangan keuangan-Kemenkeu, terjadinya penurunan dan peningkatan DAU semuanya berdasarkan dasar perhitungan DAU yakni dari Alokasi Dasar ditambah dengan Celah Fiskal. Semakin besar alokasi dasar dn celah fiskal, maka semakin besar jumlah DAU yang akan diterima dan sebaliknya.

Disamping itu, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran atau (SILPA) tahun sebelumnya juga bisa dimanfaatkan pemerintah untuk menjadi salah satu objek

penerimaan daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 71 tahun 2010, SILPA adalah selisih lebih antara realisasi penerimaan dan pengeluaran selama satu periode pelaporan. Terkait dengan SILPA, Penelitian mengenai SILPA terhadap Belanja Daerah (Belanja Modal) yang diteliti oleh Simamora (2014) dengan hasil bahwa SILPA berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah salah satunya adalah Belanja Modal. Penelitian yang sama juga dilakukan oleh Sugiardi dan Supadmi (2014) bahwa SILPA mempunyai pengaruh positif yang signifikan terhadap Belanja Langsung yakni Belanja Modal.

Potensi terjadinya SILPA biasanya karena 3 (tiga) faktor yaitu adanya sisa kegiatan yang tidak selesai pada tahun anggaran berjalan, pelampauan pendapatan dan optimalisasi belanja. Dari segi sifatnya, SILPA merupakan sumber dana yang tidak *earmark* kecuali untuk mendanai kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung. Dengan demikian selisih SILPA dengan dana yang masuk kedalam DPAL (Dokumen Pelaksanaan Anggaran Lanjutan) dapat dialokasikan kesemua jenis belanja termasuk belanja modal. Hal tersebut sejalan dengan penelitian Kusnandar dan Siswantoro (2012), dimana SILPA berpengaruh positif terhadap belanja modal. Demikian halnya dengan Abdullah (2013), SILPA tahun sebelumnya akan menjadi penerimaan pembiayaan tahun berjalan yang dapat digunakan untuk membiayai kegiatan lanjutan/luncuran dan kegiatan-kegiatan lain yang tidak dapat dibiayai dengan pendapatan tahun berjalan atau untuk menutupi defisit anggaran. Terdapat hal positif dan negatif yang dapat diambil dari SILPA. Adapun hal positifnya adalah SILPA tidak sepenuhnya merupakan dana *idle*, mengingat karakteristik penyebab SILPA bervariasi. Seperti penjelasan sebelumnya bahwa SILPA tahun sebelumnya dapat dimanfaatkan pemerintah daerah untuk menutupi defisit APBD dan atau untuk pengeluaran pembiayaan (Investasi dan dana Cadangan) dan Belanja Langsung (Kementerian Keuangan RI: 2019). Sementara itu, hal yang negatif dari SILPA adalah penyerapan Belanja yang tidak sesuai dengan target dalam hal ini adalah tidak maksimalnya belanja daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah, yang mana tujuan dari belanja daerah salah satunya adalah meningkatkan pelayanan publik.

Untuk SILPA kabupaten/kota di Sumatera Selatan dapat dilihat pada Gambar 1.1 dibawah ini.



Sumber: BPK RI, Data yang diolah (2018)

Gambar 1.1
Jumlah SILPA kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan Tahun 2017

Dari gambar diatas, dapat dilihat bahwa Jumlah SILPA tahun 2017 yang tertinggi terdapat di kabupaten Musi Banyuasin dengan nominal lebih dari Rp700 Milyar sedangkan yang terendah terdapat pada kota Lubuklinggau dengan nominal lebih dari Rp1 Milyar. Dari data tersebut dapat diketahui bahwa Lubuklinggau mempunyai penyerapan belanja yang baik sehingga nominal SILPA yang dihasilkan bersifat positif. Berbeda halnya dengan kabupaten Musi Banyuasin, kabupaten ini mempunyai nilai SILPA yang tertinggi di provinsi Sumatera Selatan. Bukan berarti dengan nilai SILPA yang tinggi bahwa kinerja keuangannya buruk, melainkan adalah pada tingkat pemkab/pemkot, SiLPA yang yang tinggi umumnya terjadi pada daerah dengan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam yang sangat tinggi yakni lebih dari 50 persen (DJPk-Kemenkeu 2017)

Selain SILPA dan DAU, penelitian ini juga menggunakan variabel independen yaitu jumlah penduduk. Jumlah penduduk nantinya akan menjadi variabel kontrol karena pada realisasinya Belanja langsung tepatnya belanja Modal untuk kepentingan umum lebih cenderung bersifat Fisik di suatu kawasan atau daerah. (Ardhini, 2011:6).

Menurut Badan Pusat Statistik, Penduduk Indonesia adalah semua orang yang berdomisili di wilayah teritorial Indonesia selama 6 bulan atau lebih dan atau mereka yang berdomisili kurang dari 6 bulan tetapi bertujuan menetap. Penduduk juga turut berperan penting dalam peningkatan belanja daerah. Besarnya jumlah penduduk akan berhadapan dengan seberapa cepat kemampuan bertambahnya jumlah alat-alat pemuas kebutuhan serta sarana dan prasarana untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Jumlah penduduk yang besar bagi pemerintah daerah oleh para perencana pembangunan dipandang sebagai aset modal dasar pembangunan tetapi sekaligus juga sebagai beban pembangunan. Sebagai aset apabila dapat meningkatkan kualitas maupun keahlian atau ketrampilannya sehingga akan meningkatkan produksi nasional. Jumlah penduduk yang besar akan menjadi beban jika struktur belanja daerah rendah, serta persebaran dan mutunya sedemikian rupa sehingga hanya menuntut pelayanan sosial dan tingkat produksinya rendah sehingga menjadi tanggungan penduduk yang bekerja secara efektif. Anggaran belanja modal pemerintah daerah didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik.

Provinsi Sumatera Selatan merupakan salah satu Provinsi yang memiliki jumlah penduduk $\pm 8.250.000$ jiwa tahun 2017 dan memiliki 17 kabupaten/kota. Artinya Provinsi Sumatera Selatan mempunyai anggaran belanja daerah yang cukup besar untuk memenuhi kebutuhan sarana dan prasarana bagi kelancaran tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik.

Pada penelitian yang dilakukan oleh Aziz dan Ririn Wulandari (2013) yang menyatakan bahwa kepadatan penduduk secara statistik tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal karena ketidakmerataan kepadatan penduduk dengan

kapasitas fiskal daerahnya. sehingga pemerintah Provinsi harus memprioritaskan program mereka berdasarkan karakteristik wilayah mereka. Hal ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Aditya Putra Widiagma (2015) yang menyatakan bahwa jumlah penduduk memiliki pengaruh positif terhadap belanja modal, sehingga semakin tinggi jumlah penduduk pada suatu daerah, maka belanja modal pada daerah tersebut menjadi semakin tinggi. Hal ini berarti terdapat perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Aziz dan Ririn Wulandari (2013) dengan penelitian yang dilakukan oleh Aditya Putra Widiagma (2015).

Tabel 1.2
Jumlah Penduduk Kabupaten/Kota
Di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2013-2017

No	Kota/Kabupaten	Jumlah Penduduk (jiwa)				
		2013	2014	2015	2016	2017
1	Banyuasin	788,291	799,998	811,501	822,575	833,625
2	Empat Lawang	231,726	234,880	238,118	241,336	244,312
3	Lahat	384,633	389,034	393,235	397,424	401,494
4	Muara Enim	581,587	590,975	600,398	609,607	618,762
5	Musi Banyuasin	592,422	602,027	611,506	620,738	629,791
6	Musi Rawas	373,696	378,987	384,333	389,239	394,384
7	Ogan Ilir	398,275	403,828	409,171	414,504	419,773
8	Ogan Komering Ilir	764,880	776,263	787,513	798,482	809,203
9	Ogan Komering Ulu	339,973	344,932	349,787	354,488	359,092
10	Ogan Komering Ulu Selatan	334,709	339,424	344,074	348,574	352,926
11	Ogan Komering Ulu Timur	634,675	642,206	649,394	656,568	663,481
12	Lubuk Linggau	213,018	216,270	219,471	222,870	226,002
13	Pagar Alam	131,111	132,498	133,862	135,328	136,605
14	Palembang	1,535,936	1,558,494	1,580,517	1,602,071	1,623,099
15	Prabumulih	171,804	174,477	177,078	179,563	182,128

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Selatan

Menurut Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah mengemukakan bahwa belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka

pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Struktur belanja modal pun perlu mendapat perhatian khusus, karena tidak semua belanja modal berefek pada pelayanan publik. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, pemerintah pusat terus menghimbau pemerintah daerah agar persentasi belanja modal terus ditingkatkan sebesar 30% sesuai dengan RPJMN 2015-2019. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2010, Belanja adalah semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara /Daerah yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.

Tabel 1.3
Rasio Belanja Modal Kabupaten/Kota
di Sumatera Selatan tahun 2017

No	Kabupaten/Kota	Rasio Belanja Modal (%)
1	Banyuasin	19%
2	Empat Lawang	28%
3	Lahat	24%
4	Muara Enim	28%
5	Musi Banyuasin	30%
6	Musi Rawas	27%
7	Ogan Ilir	31%
8	Ogan Komering Ilir	22%
9	Ogan Komering Ulu	29%
10	Ogan Komering Ulu Selatan	30%
11	Ogan Komering Ulu Timur	23%
12	Lubuk Linggau	27%
13	Pagaralam	26%
14	Palembang	27%
15	Prabumulih	19%
Rata-Rata		26%

Sumber: Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Prov. Sumatera Selatan Tahun 2014-2017

Dari tabel 1.2 rasio Belanja Modal pada setiap kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan, dapat kita lihat fenomena yang terjadi bahwa rata-rata belanja modal di setiap kabupaten/kota yang ada di provinsi Sumatera Selatan tahun 2017 adalah sebesar 26% dari 15 Kabupaten/Kota, hanya terdapat tiga kabupaten saja yang rasio belanja modalnya telah mencapai target yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat di dalam RPJMN 2015-2019 yaitu sebesar 30% dari total belanja. Adapun tiga kabupaten tersebut adalah seperti Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan, Musi Banyuasin dan Ogan Ilir. Dari hal tersebut Pasti ada hal yang menyebabkan tercapainya target belanja modal dan tidak tercapainya belanja modal di setiap kabupaten/kota. Dari hal tersebut penulis tertarik untuk meneliti apakah variabel Independen yakni DAU, SILPA, dan Jumlah Penduduk berpengaruh terhadap belanja modal dari masing-masing Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, peneliti ini bertujuan untuk menguji dan penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Kusnandar dan Siswantoro (2011) mengenai Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) dan Luas Wilayah terhadap Belanja Modal. Namun, terdapat perbedaan dalam penelitian ini, dari sisi variabel dimana peneliti tidak menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Luas Wilayah. Peneliti menggunakan tiga variabel independen yaitu, Dana Alokasi Umum, SILPA, dan Jumlah Penduduk. Populasi yang peneliti ambil adalah 17 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Selatan. Maka, judul penelitian ini adalah ***“Pengaruh DAU, SILPA, dan Jumlah Penduduk Terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan”***.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, perumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah DAU berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan ?
2. Apakah SILPA berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan ?
3. Apakah Jumlah Penduduk berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.
4. Apakah DAU, SILPA dan Jumlah Penduduk berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan?

1.3 Batasan Masalah

Penelitian ini memiliki batasan masalah yang diteliti, agar penelitian ini terfokus dan tidak meluas. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Variabel yang di gunakan adalah variabel Dana Alokasi Umum (DAU), variabel Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA), variabel Jumlah Penduduk dan Belanja Modal
2. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Selatan.
3. Penelitian ini menggunakan data Laporan Realisasi Anggaran (LRA) *audited*, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diperoleh dari *website* Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan untuk periode 2013-2017 dan dari *website* Badan Pusat Statistik Sumatera Selatan.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh DAU terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan ?
2. Untuk mengetahui pengaruh SILPA terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan ?
3. Untuk mengetahui pengaruh Jumlah Penduduk terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.
4. Untuk mengetahui pengaruh DAU, SILPA dan Jumlah Penduduk berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan?

1.4.2 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini terbagi menjadi beberapa kelompok yang terdiri dari sebagai berikut:

1. Menjadi sarana untuk menambah wawasan mengenai beberapa indikator Belanja Modal bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan
2. Sebagai referensi terhadap evaluasi atas kinerja pemerintah daerah, sehingga dapat memberikan masukan kepada pemerintah dalam membuat peraturan yang berkaitan dengan kinerja pemerintah daerah terutama dalam hal pengelolaan anggaran.
3. Sebagai bahan pengayaan perpustakaan khususnya bagi mahasiswa jurusan akuntansi yang berminat dengan penulisan dibidang akuntansi pemerintah.