

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pemerintahan Daerah yang berada di wilayah Republik Indonesia tidak dapat terlepas dari adanya peran pemerintah pusat dalam hal menjalankan fungsi pemerintahan. Namun, dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang berlaku pada setiap daerah di wilayah Republik Indonesia menjadikan pemerintah daerah memiliki pelimpahan kewenangan dengan cakupan luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri serta meminimalisir campur tangan pemerintah pusat.

Dengan cakupan tersebut, pemerintah daerah dapat mempermudah mengatur segala kas milik daerah untuk dipergunakan dalam *public service* di daerah. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010 memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber dana ke dalam belanja modal dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan dan kemampuan daerah. Pemerintah daerah, bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif terlebih dahulu menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau Kebijakan Umum APBD disingkat KUA, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai petunjuk (*guidance*) dalam pengalokasian sumber dana APBD. KUA dan PPAS merupakan konkretisasi dari hasil penjaringan aspirasi masyarakat sehingga diperoleh gambaran yang cukup tentang kebijakan jangka pendek, jangka menengah, dan kebijakan jangka panjang yang berkaitan dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah.

Belanja modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun dan akan menambah aset atau kekayaan pemerintah, selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan biaya pemeliharaan. Dengan demikian, pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan publik dalam rangka

menghadapi desentralisasi fiskal. Belanja modal memiliki peranan penting karena memiliki masa manfaat jangka panjang untuk memberikan pelayanan kepada publik. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan aset tetap lainnya.

Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, pemerintah pusat terus menghimbau pemerintah daerah agar persentase belanja modal terus ditingkatkan sebesar 30 persen. Persentase tersebut bahkan lebih tinggi dua persen daripada target untuk 2013 yaitu 28 persen. Namun masih banyak pemerintah daerah yang merasa kesulitan untuk mencapai target tersebut (Ditjen Keuangan Daerah Kemendagri:2013). Berdasarkan data laporan realisasi anggaran Pemerintah Kabupaten/Kota pada Provinsi Sumatera Selatan Tahun Anggaran 2014-2018 menunjukkan bahwa alokasi belanja modal dari seluruh total belanja daerah per masing-masing pemerintah kabupaten/kota masih rendah. Hal tersebut terlihat pada tabel 1.1.

Tabel 1.1
Persentase Alokasi Belanja Modal Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2018

No.	Kabupaten/Kota	2014	2015	2016	2017	2018
1	Banyuasin	34,12	28,53	22,99	18,61	16,34
2	Empat Lawang	45,52	39,65	30,66	28,08	30,42
3	Lahat	26,61	30,21	24,18	24,27	21,86
4	Muara Enim	35,55	28,43	30,53	27,95	27,48
5	Musi Banyuasin	43,33	21,50	24,98	29,88	33,93
6	Musi Rawas	33,91	31,93	28,24	26,63	26,30
7	Musi Rawas Utara	63,35	47,31	49,28	41,27	43,44
8	Ogan Ilir	33,73	21,78	20,15	31,01	25,04
9	Ogan Komering Iir	29,83	27,16	28,34	22,47	15,75
10	Ogan Komering Ulu	28,78	20,58	16,89	28,56	27,01
11	Ogan Komering Ulu Selatan	38,46	40,25	36,78	29,61	31,30

No	Kabupaten/Kota	2014	2015	2016	2017	2018
12	Ogan Komering Ulu Timur	22,00	17,91	24,98	22,59	21,36
13	PALI	53,52	50,15	47,21	45,40	51,49
14	Lubuk Linggau	32,90	26,28	25,36	27,21	24,42
15	Pagaralam	37,70	34,80	30,92	26,25	14,12
16	Palembang	22,00	21,92	19,81	27,27	24,41
17	Prabumulih	37,97	32,44	26,00	19,15	14,42

Sumber : LKPD Sumatera Selatan Tahun 2014-2018

Berdasarkan Tabel 1.1 dapat dilihat alokasi belanja modal Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2018. Pada Tahun 2017 hanya terdapat tiga Kabupaten/Kota yang pengalokasian belanja modalnya sebesar minimal 30%, yaitu Kabupaten Musi Rawas Utara (41,27%), Kabupaten Ogan Ilir (31,01%), dan Kabupaten PALI (45,40%). Pada tahun 2018 terdapat 5 Kabupaten/Kota yang pengalokasian belanja modalnya sebesar minimal 30%, yaitu Kabupaten Empat Lawang (30,42%), Kabupaten Musi Banyuasin (33,93%), Kabupaten Musi Rawas Utara (43,44%), Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan (31,30%) dan Kabupaten PALI (51,49%). Hal ini menandakan masih terdapat pemerintah daerah yang merasa kesulitan untuk mencapai target 30% dalam mengalokasikan belanja modal (Ditjen Keuangan Daerah Kemendagri:2013).

SiLPA dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 adalah selisih antara surplus/defisit anggaran dengan pembiayaan netto, dalam penyusunan APBD angka SiLPA ini seharusnya sama dengan nol. Artinya bahwa penerimaan pembiayaan harus dapat menutup defisit anggaran yang terjadi, namun dalam realisasinya SiLPA tahun berkenaan terdapat surplus anggaran.

SiLPA merupakan indikator yang menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah. SiLPA merupakan indikator efisiensi, karena SiLPA hanya akan terbentuk bila terjadi pembiayaan surplus pada APBD dan sekaligus terjadi pembiayaan netto positif, yang mana komponen penerimaan lebih besar dari komponen pengeluaran pembiayaan (Balai Litbang NTT, 2008, dalam Kusnandar dan Siswantoro,2012).

Selanjutnya, SiLPA kabupaten/kota di Sumatera Selatan dapat dilihat pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2
SiLPA Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan
Tahun 2014-2018

(Dalam Jutaan Rupiah)

No	Pemerintah Daerah	2014	2015	2016	2017	2018
1	Banyuasin	80.495	61.303	81.912	74.043	156.688
2	Empat Lawang	38.804	955	11.592	15.896	26.863
3	Lahat	139.285	85.962	3.087	1.944	84.332
4	Muara Enim	41.377	137.406	24.044	125.173	283.257
5	Musi Banyuasin	79.757	30.397	24.119	29.353	247.489
6	Musi Rawas	58.379	9.849	4.940	47.577	156.378
7	Musi Rawas Utara	68.453	11.488	34.449	54.392	101.911
8	Ogan Ilir	19.018	35.813	23.530	30.894	71.846
9	Ogan Komering Ilir	70.035	9.036	7.971	14.773	310.714
10	Ogan Komering Ulu	108.845	56.835	88.622	94.776	88.124
11	Ogan Komering Ulu Selatan	155.557	64.053	6.965	25.480	54.604
12	Ogan Komering Ulu Timur	38.324	2.816	2.990	17.809	27.514
13	PALI	16.280	2.429	3.574	31.700	6.239
14	Lubuk Linggau	21.266	3.809	2.761	1.694	1.323
15	Pagaralam	49.774	11.872	8.770	6.252	13.427
16	Palembang	142.596	92.711	61.010	97.796	71.427
17	Prabumulih	78.163	1.548	4.797	28.915	132.769

Sumber : BPK RI, Tahun 2014-2018

Berdasarkan tabel 1.2 jumlah SiLPA tahun 2014-2018 yang paling tinggi terdapat di Kabupaten Ogan Komering Ilir dengan nominal lebih dari Rp300 milyar pada tahun 2018 sedangkan yang paling rendah di Kota Lubuk Linggau dengan nominal Rp1 milyar pada tahun 2018. Dari data tersebut diketahui bahwa Lubuk Linggau mempunyai penyerapan belanja yang baik. Berbeda halnya dengan Kabupaten Ogan Komering Ilir, kabupaten ini mempunyai nilai SiLPA tertinggi di Provinsi Sumatera Selatan. Hal ini bukan berarti dengan keberadaan nilai SiLPA tinggi bahwa kinerja keuangannya buruk, melainkan SiLPA yang tinggi umumnya terjadi di daerah dengan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam yang sangat tinggi yakni lebih dari 50 persen (DJPk-Kemenkeu 2017).

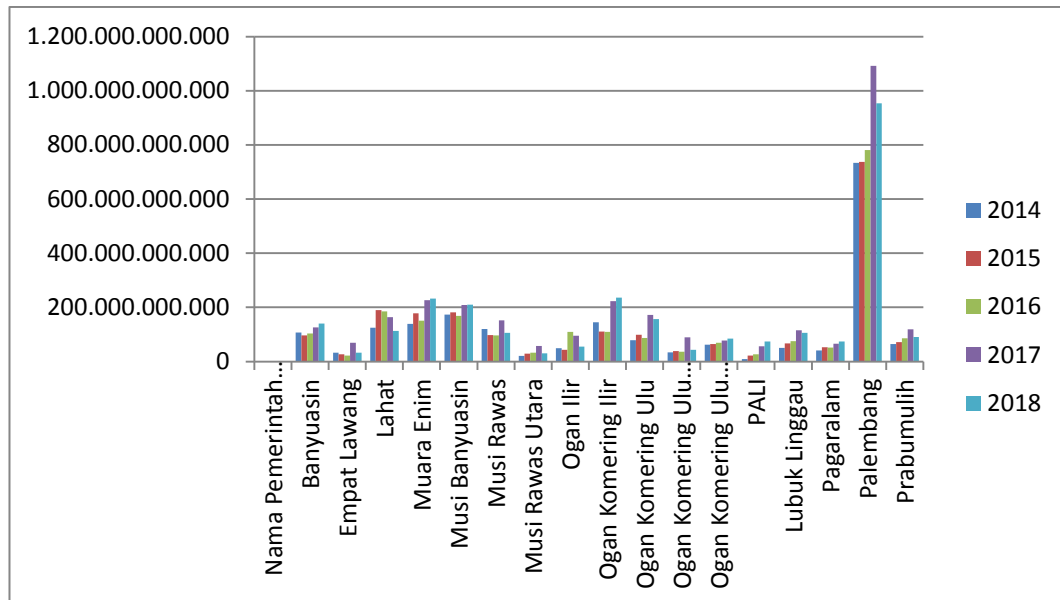
Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang berasal dari pemerintah pusat yang diperoleh dari APBN, dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dengan dana tersebut pemerintah daerah menggunakannya untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada publik.

Menurut kajian Bappenas (<http://republika.co.id>, 13 Agustus 2019), dalam menghimbau pemerintah daerah tak habiskan dana untuk operasional, DAU seharusnya ditujukan untuk kegiatan daerah atau pembangunan di daerah masing-masing, tidak boleh hanya sebagai biaya operasional pemerintah. Hal ini menimbulkan kewajiban apabila kontribusi DAU terhadap pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan setiap daerah bervariasi. DAU mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah di 80 provinsi di Indonesia, seperti Jambi (0,56 persen) dan Jawa Tengah (0,52 persen). Di sisi lain, Kalimantan Timur dan Riau justru mengalami kontraksi masing-masing 0,1 persen. Selain itu, DAU juga meningkatkan ketimpangan di sejumlah daerah. Di antaranya Jawa Tengah, Sulawesi Utara dan Sumatera Selatan dengan peningkatan indeks ketimpangan masing-masing 0,39 poin, 0,07 poin dan 0,01 poin. Kondisi tersebut patut menjadi perhatian karena DAU berfungsi mengurangi ketimpangan horizontal.

Pemerintah mendorong pembangunan secara nasional dengan memberikan dana transfer yang setiap tahun alokasi anggarannya semakin meningkat. Di sisi lain untuk meningkatkan penguatan pendapatan daerah, pemerintah juga telah meningkatkan kewenangan bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber yang terdapat pada daerah itu sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku. Di Indonesia PAD berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan pendapatan lain-lain yang menjadi sumber PAD.

Berdasarkan data Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Pemerintah Kabupaten/Kota pada Provinsi Sumatera Selatan Tahun Anggaran 2014-2018

menunjukkan bahwa PAD dari seluruh total PAD per masing-masing pemerintah kabupaten/kota mengalami fluktuatif. Hal tersebut terlihat pada gambar 1.1.



Sumber : BPK RI, Tahun 2014-2018

Gambar 1.1
PAD Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan
Tahun 2014-2018

Berdasarkan gambar 1.1 dapat dilihat bahwa rata-rata PAD pada kabupaten/kota di Sumatera Selatan untuk tahun 2014-2018 mengalami kenaikan dan penurunan. Ada 2 Kabupaten yang tiap tahunnya mengalami kenaikan yaitu PALI dan OKU Timur serta lima belas Kabupaten/Kota lainnya mengalami fluktuatif. Hal ini menunjukkan bahwa masih ada pemerintah kabupaten/kota yang belum maksimal dalam mengoptimalkan pendapatan dari sumber daya yang ada di daerahnya masing-masing.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Determinan Alokasi Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.”

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah SiLPA berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal?
2. Apakah DAU berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal?
3. Apakah PAD berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal ?
4. Apakah SiLPA, DAU, PAD berpengaruh secara simultan terhadap Alokasi Belanja Modal ?

1.3 Batasan Masalah

Penulis memfokuskan pada determinan alokasi belanja modal dengan menggunakan SiLPA, DAU dan PAD. Penelitian ini dilakukan pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2018.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, penelitian ini mempunyai tujuan untuk mengetahui dan menganalisa:

1. Pengaruh SiLPA terhadap Alokasi Belanja Modal di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Pengaruh DAU terhadap Alokasi Belanja Modal di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
3. Pengaruh PAD terhadap Alokasi Belanja Modal di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
4. Pengaruh SiLPA, DAU dan PAD terhadap Alokasi Belanja Modal secara simultan di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuannya, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dalam penelitian-penelitian selanjutnya terkait dengan SILPA, DAU, PAD terhadap Alokasi Belanja Modal.
- b. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori terutama bagi mahasiswa jurusan Akuntansi Sektor Publik.

2. Manfaat Praktis

Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi pentingnya mengoptimalkan alokasi belanja modal untuk peningkatan kualitas pelayanan publik dan keuangan daerah.