

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Otonomi daerah mengacu pada pendelegasian kewenangan tertentu dari instansi pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Salah satu penentu penting efektivitas pelaksanaan otonomi daerah adalah kapasitas daerah untuk mendanai pelaksanaan kewenangan ini dan kewenangan yang telah didelegasikan kepada mereka (Sudaryo et al., 2017). Di era otonomi daerah, daerah tidak lagi sekedar menjalankan perintah pemerintah pusat, namun justru mempunyai kebebasan untuk berkreasi mengembangkan potensi yang dimilikinya (Mardiasmo, 2018). Pemerintah daerah diharapkan lebih mandiri dan tidak terlalu bergantung pada pemerintah pusat, tidak hanya dalam hal pendanaan tetapi juga dalam hal kapasitas pengelolaan daerah, sehingga diharapkan dapat dilakukan perbaikan lebih lanjut dalam pelayanan publik (Sinaga et al., 2020).

*Slow and backloaded* adalah istilah yang digunakan oleh bank dunia yang menggambarkan situasi dimana pengelolaan fiskal negara bermasalah (Sirait et al., 2022). Maksudnya, pengelolaan anggaran relatif rendah pada awal tahun, namun meningkat seiring mendekati akhir tahun. Hal seperti ini, menggambarkan bagaimana pengelolaan anggaran yang lamban dan terdapat permasalahan yang rumit dalam pengelolaan belanja publik. Pemanfaatan anggaran yang lambat dan memberatkan pada awal tahun menunjukkan permasalahan yang lebih kompleks pada setiap tahapan siklus pengelolaan belanja publik (Sitepu et al., 2024).

Untuk melaksanakan pemerintahan di bawah yuridiksi lokal, diperlukan sumber daya keuangan untuk memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada penduduk setempat (Purnomo et al., 2022). Pemerintah daerah harus memaksimalkan potensi pendapatannya untuk meningkatkan komitmen mereka terhadap kemandirian daerah. Salah satu cara untuk melakukannya adalah dengan mengarahkan persentase belanja modal yang lebih besar ke arah pertumbuhan sektor produktif regional (Defitri, 2020). Jika

pertumbuhan ekonomi daerah tidak dipromosikan, upaya untuk meningkatkan pendapatan awal suatu daerah tidak akan berhasil (Heryanti et al., 2019).

Banyak faktor yang memengaruhi tingkat Belanja Modal diantaranya yaitu Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (Fahrinda et al., 2022). Dalam penelitian (Hastuti & Nasution, 2024) dijelaskan bahwa pertumbuhan pendapatan daerah setiap tahunnya yang semakin tinggi dan angka positif dapat menunjukkan bahwa daerah tersebut dapat mendorong pengembangan pendapatan daerah. Pertumbuhan pendapatan daerah yang meningkat dari tahun ke tahun, meningkatkan kapasitas pemerintah daerah untuk mengatasi semua masalah regional, terutama yang terkait dengan belanja modal masing-masing daerah untuk menjamin biaya pemeliharaan.

Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan bahwasanya Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang dihasilkan oleh daerah setempat, tunduk pada peraturan perundang-undangan dan dipungut berdasarkan peraturan daerah ([djpk.kemenkeu.go.id](http://djpk.kemenkeu.go.id)). Sasaran Pendapatan Asli Daerah ialah guna memberikan pemerintah daerah kekuasaan untuk menciptakan otonomi daerah sesuai dengan peluang yang dihadirkan oleh desentralisasi (Widyasari et al., 2022). Menurut (Pratiwi, 2019) tanpa utang atau ketergantungan pada bantuan dari pemerintah sentral, daerah otonom adalah daerah yang dapat mendanai kebutuhannya menggunakan dana dari pendapatan daerahnya sendiri. Melalui pengelolaan sumber daya sebaik mungkin, pemerintah daerah harus dapat menciptakan dan meningkatkan PAD (Arthadela & Mildawati, 2023).

Adapun faktor selanjutnya yaitu yang dapat memengaruhi belanja modal yakni Dana Alokasi Umum, sebagaimana yang dijelaskan dalam penelitian (Sulaeman & Silvia, 2019) dana tersebut bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk menyeimbangkan kapasitas fiskal antar daerah, yang tentu saja membantu tercapainya desentralisasi, serta transfer dana tersebut memungkinkan pemerintah daerah diharapkan memperoleh dana yang lebih besar serta PAD yang diterima dapat dialokasikan untuk mendanai Belanja Modal daerah. DAU pada dasarnya ialah "*block grant* atau hibah blok", yang berarti bahwa daerah menerima dana untuk implementasinya berdasarkan kebutuhan dan prioritas mereka, yang meliputi peningkatan otonomi daerah

dan mengoptimalkan layanan masyarakat (Arbani, 2020). Menurut (Akita et al., 2021) ialah dana perimbangan fiskal dari lembaga otoritas sentral ke lembaga otoritas regiona (provinsi dan kabupaten) serta dana ini juga merupakan suatu blok dana serba guna dimana masing-masing dari pemerintah daerah diberikan ketentuan umum mengenai pengalokasian dananya.

Jika terjadi defisit anggaran, ini disebut sebagai anggaran alternatif utama yang digunakan pemerintah daerah. Sisa pembiayaan over/under anggaran, atau kontribusi SILPA/SIKPA, melacak kesenjangan antara perolehan dan pengeluaran pinjaman selama periode pelaporan serta perbedaan antara pendapatan dan realisasi belanja LRA (*Budget Realization Report/Laporan Realisasi Anggaran*). Salah satu faktor lainnya yang memengaruhi penerimaan untuk penganggaran Belanja Modal ialah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran. Dimana anggaran ini pada penelitian (Mahartiningsih & Yuniasih, 2020) dinyatakan jika terjadi defisit anggaran, hal ini disebut sebagai anggaran alternatif utama yang digunakan pemerintah daerah. Sisa pembiayaan lebih/kurang anggaran atau kontribusi SILPA/SIKPA akan melacak kesenjangan antara pendapatan dan pengeluaran selama periode pelaporan serta perbedaan antara pendapatan dan realisasi belanja LRA (Muallifah, 2024). Salah satu aliran keuangan yang mungkin digunakan pemerintah daerah untuk mendistribusikan belanja modal adalah SILPA. Belanja Modal daerah dipengaruhi oleh SILPA, jika belanja daerah rendah tahun sebelumnya, SILPA akan tinggi tahun berikutnya (Indriyani & Adi, 2020). Surplus SILPA yang cukup tinggi menunjukkan ketidakmampuan pemerintah dalam menganggarkan anggaran belanja daerah, sehingga surplus anggaran dapat dipergunakan dengan maksud untuk mendanai proyek-proyek belanja modal yang diperlukan untuk penciptaan layanan publik yang bermanfaat pada tahun berjalan yang mungkin tertunda (Tanjung, 2008).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019, belanja daerah ialah semua tanggung jawab pemerintah daerah yang dihitung sebagai pengurangan dari nilai kekayaan bersih periode tahun anggaran yang bersangkutan (Supit & Lumingkewas, 2023). Mengenai pengelolaan keuangan daerah dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019, belanja daerah terdiri dari empat jenis yaitu belanja operasional, belanja modal, belanja tidak terduga dan belanja transfer.

Menurut PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan bahwa beban anggaran untuk memperoleh aset tetap dan aset lain yang menghasilkan manfaat selama beberapa periode akuntansi dikenal sebagai belanja modal. Ini termasuk belanja modal untuk pembelian tanah, bangunan, mesin, peralatan dan mesin, jalan, irigasi, jaringan, dan aset tidak berwujud lainnya. Pemerintah daerah menggunakan belanja modal untuk membeli aset tetap, seperti infrastruktur, mesin, dan barang-barang permanen lainnya. Keberadaan aset tetap di bawah kendali otoritas sentral guna belanja modal merupakan salah satu prasyarat penyediaan layanan publik (Mahartiningsih & Yuniasih, 2020). Tidak mudah mencapai percepatan pertumbuhan perekonomian daerah apabila tidak selaras dengan porsi anggaran belanja modal yang turut meningkat, hal ini karena kualitas belanja langsung sangat penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena mengukur peningkatan pembangunan infrastruktur publik di wilayah tersebut (Sulaeman & Silvia, 2019).

Kompetensi pemerintah untuk mengawasi keuangan pemerintah daerah adalah salah satu masalah yang terkait dengan adopsi otonomi daerah (Nugroho, 2023). Perencanaan, pelaksanaan, pengelolaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan dana daerah semuanya termasuk dalam struktur pengelolaan keuangan daerah (Tampang et al., 2022). Fitur pengaturan keuangan daerah terkait erat dengan pencapaian pembangunan daerah dan membutuhkan pengelolaan yang efektif. Implementasi keuangan daerah harus transparan, ekonomis, efisien, dan berhasil, bertanggung jawab dan dilaksanakan dengan baik, sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta menjunjung prinsip keadilan, kepatuhan serta manfaat yang dapat dirasakan oleh masyarakat (Yassir et al., 2022).

Berikut disajikan data Realisasi Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Belanja Modal di Kabupaten Cirebon Tahun 2014 – 2023 dalam satuan miliar dan triliun rupiah.

**Tabel 1.1**

Data Sampel Penelitian

Tahun	Variabel Penelitian			
	PAD	DAU	SILPA	BM
2014	452,870,109,028.00	1,406,862,523,000.00	217,204,076,863.00	323,301,978,738.00
2015	478,690,101,565.36	1,431,944,562,000.00	388,899,824,822.30	439,768,587,939.06
2016	529,050,285,479.02	1,521,877,112,000.00	292,499,735,022.73	610,529,622,954.95
2017	779,337,852,277.85	1,495,142,625,000.00	304,947,887,037.51	609,568,213,960.00
2018	584,810,843,481.60	1,500,538,688,000.00	300,058,084,652.73	510,923,940,462.00
2019	639,841,341,358.19	1,591,291,632,000.00	288,834,438,356.06	587,833,779,153.00
2020	616,573,116,956.01	1,417,094,602,000.00	365,324,004,700.07	296,952,045,604.00
2021	680,580,760,013.27	1,406,292,179,000.00	378,206,410,319.34	361,539,825,251.00
2022	795,263,842,278.52	1,395,998,703,309.00	344,957,927,434.86	314,155,622,794.00
2023	744,524,538,980.82	1,494,820,983,173.00	184,475,499,831.21	373,623,487,361.00

Sumber : Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) Kabupaten Cirebon  
Tahun 2014-2023

Kekayaan daerah dan kesejahteraan masyarakat setempat dapat ditingkatkan dengan belanja modal. Belanja modal dapat digunakan untuk pengembangan dan upaya bermanfaat lainnya serta sarana prasarana yang memadai dan tentu mendukung masyarakat melakukan aktivitas dengan baik seperti produktivitas publik yang mendukung perekonomian daerah serta bertambahnya investor untuk meningkatkan daerah tersebut. Dari data diatas, diketahui bahwa tingkat Belanja Modal tahun 2014-2023 di Kabupten Cirebon mengalami penurunan diatas 10% dari tahun sebelumnya yaitu di tahun 2018 sebesar 16%, kemudian penurunan drastis di tahun 2020 sebesar 49% dan penurunan kembali di tahun 2022 sebesar 13%.

Hal ini berbanding terbalik dengan tingkat realisasi pendapatan dari ketiga variabel yakni Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran yang angka tiap tahunnya hampir menyesuaikan dengan anggaran yang dianggarkan. Berbanding terbalik pada hasil teliti oleh (Soesilo & Asyik, 2021) yang menjelaskan bahwa Belanja Modal meningkat sebanding dengan Pendapatan Asli Daerah. Kemudian, didukung oleh penelitian (Sulaeman & Silvia, 2019) yang meneliti bahwasanya tidak mudah mencapai keberhasilan pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut apabila tidak selaras dengan porsi anggaran belanja modal yang turut meningkat, hal ini karena kualitas belanja langsung sangat penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena mengukur peningkatan pembangunan infrastruktur publik di wilayah tersebut. Terlebih, sifat belanja modal itu sendiri dapat meningkatkan kekayaan dan

kemakmuran daerah juga biaya pemeliharaan yang berkelanjutan sehingga meningkatkan pengeluaran yang berkesinambungan. Usaha peningkatan pendapatan daerah perlu ditunjukkan dengan sejauh mana daerah tersebut mampu membiayai aset pembangunan melalui investasi yang ditujukan untuk menyediakan dan mendukung kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

Pada tahun 2020, tercatat anggaran realisasi Belanja Modal terendah dibanding beberapa tahun lainnya. Pemicu terbesar dari pengeluaran Belanja Modal yang rendah ialah adanya Pandemi *Covid-19* yang melanda di tahun tersebut. Fokus pemerintah di tahun tersebut sebagian besar untuk subsidi rumah tangga, vaksinasi serta bantuan sosial karena pemberlakuan *work from home* dan juga pemberlakuan *lock down* guna mengurangi dampak penyebaran virus tersebut. Alhasil, berdampak pada kegiatan ekonomi masyarakat Indonesia terkhusus warga Kabupaten Cirebon serta fokus pemerintah pada saat itu terhadap pengeluaran yang bersifat tidak terduga.

Pada data tahun penelitian diatas, setiap tahunnya tercatat SILPA atau kelebihan dana pada tiap periodenya. Mengingat, menurut (Joko, 2020) bahwa ada empat karakteristik yang menyebabkan terjadinya SILPA yaitu pendapatan yang melebihi target, keefisiensian belanja, tidak tercapainya target belanja atau lambannya pengalokasian anggaran belanja sehingga perlu dievaluasi lebih lanjut dan kelebihan penerimaan pembiayaan. Meskipun, saldo anggaran yang tersisa banyak juga dapat menunjukkan bahwa anggaran tahun berjalan tidak terealisasi sesuai rencana atau perlu dievaluasi lebih lanjut (Lestari, 2023).

Maka dari itu, penyusun tertarik dalam penelitian ini yang akan membahas bagaimana tingkat Realisasi Belanja Modal di Kabupaten Cirebon pada tahun 2014 – 2023 yang dimana dapat mengukur kemampuan kabupaten ini dalam menyediakan aset dan menambah kekayaan daerah seperti halnya bagaimana pembangunan infrastruktur jalanan yang ada di daerah ini, bagaimana fasilitas kesehatan, penyediaan air bersih, dan sarana pendidikan, yang dapat didominasi oleh Realisasi Pendapatan Asli, Dana Alokasi Umum dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran.

## B. Identifikasi Masalah

Mengingat konteks masalah yang disebutkan di atas, masalah berikut telah diidentifikasi sebagai fondasi studi potensial untuk proyek penelitian, sebagai berikut.

- a. Pengelolaan anggaran menjadi masalah dalam pelaksanaan otonomi daerah, dengan isu-isu seperti ketidakefisienan, surplusnya anggaran atau kelebihan dana.
- b. Realisasi Belanja Modal di tahun 2018 mengalami depresiasi sebesar 16%, di tahun 2020 sebesar 49% dan di tahun 2022 sebesar 13% yang artinya fokus pemerintahan Kabupaten Cirebon pada tahun tersebut tidak menambah aset dan berbanding terbalik pada sifat belanja modal yang memerlukan biaya pemeliharaan.
- c. Kabupaten Cirebon mengalami berbagai tantangan, termasuk penurunan dari segi pendapatan selama pandemi *Covid-19* karena penurunan pengunjung pasar dan juga fokus anggaran lebih kepada pemulihan terhadap tantangan ini seperti pemberian subsidi rumah tangga.

## C. Pembatasan Masalah

Harus menjauh dari konsep yang sulit dipahami dan yang lugas dan metodis. Oleh karena itu, keterbatasan diperlukan ketika membahas tentang suatu observasi. Akibatnya, sangat penting untuk membatasi ruang lingkup penelitian. Ruang lingkup ini terdiri dari:

- a. Skup Tematik

Ruang lingkup tematik berfungsi sebagai kendala untuk memastikan bahwa tulisan tetap berada di dalam subjek yang telah ditentukan sebelumnya. Penelitian ini bertemakan tentang "Analisis Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Sisa Lebih Pembiayaan Daerah (SILPA) Terhadap Realisasi Belanja Modal di Kabupaten Cirebon Tahun 2014-2023".

- b. Skup Spasial

Menentukan batas-batas area atau lokasi yang akan menjadi subjek penelitian dikenal sebagai ruang lingkup spasial. Hal ini untuk

memastikan bahwa area yang akan diteliti selama penelitian tidak melebihi ruang lingkup spasial yang telah ditetapkan sebelumnya. Area penelitian untuk proyek ini terletak di Kabupaten Cirebon.

#### **D. Rumusan Masalah**

Berlandaskan identifikasi, batasan, dan deskripsi latar belakang masalah. Dengan demikian, rumusan dalam penelitian ini dinyatakan sebagai berikut.

- a. Apakah realisasi Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap realisasi Belanja Modal di Kabupaten Cirebon Tahun 2014-2023?
- b. Apakah realisasi Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap realisasi Belanja Modal di Kabupaten Cirebon Tahun 2014-2023?
- c. Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh terhadap realisasi Belanja Modal di Kabupaten Cirebon Tahun 2014-2023?
- d. Apakah realisasi Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh terhadap realisasi Belanja Modal di Kabupaten Cirebon?

#### **E. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Berlandaskan konteks, identifikasi masalah, dan rumusan masalah, berikut ini adalah arah dan keuntungan dari penelitian ini.

##### **a. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini ialah :

- a) Untuk mengetahui bagaimana realisasi Pendapatan Asli Daerah memengaruhi realisasi Belanja Modal Kabupaten Cirebon dari tahun 2014 hingga 2023.
- b) Untuk mengetahui bagaimana realisasi Dana Alokasi Umum memengaruhi realisasi Belanja Modal Kabupaten Cirebon dari tahun 2014 hingga 2023.
- c) Untuk mengetahui bagaimana realisasi Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran memengaruhi realisasi Belanja Modal Kabupaten Cirebon dari tahun 2014 hingga 2023.
- d) Untuk mengetahui bagaimana realisasi Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Sisa Lebih Pembiayaan

Anggaran memengaruhi realisasi Belanja Modal di Kabupaten Cirebon tahun 2014 hingga 2023.

b. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini ialah :

a) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagaimana pengertian dari tiap variabel dan melihat pengaruh dari realisasi Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap realisasi Belanja Modal di Kabupaten Cirebon tahun 2014-2023.

b) Manfaat Praktis

1. Bagi masyarakat, penelitian ini bermanfaat untuk mendukung pengetahuan masyarakat terkait informasi terbuka mengenai penerimaan dan pengeluaran daerah.
2. Bagi pemerintah, penelitian ini bermanfaat untuk mengambil kebijakan yang bertujuan untuk mengurangi ketimpangan aset, ketimpangan keuangan daerah dan seluruh kebutuhan yang ada di daerah serta meningkatkan kualitas layanan publik.
3. Bagi peneliti, penelitian ini dapat dijadikan sebagai pengalaman dari penerapan salah satu Tri Dharma Perguruan Tinggi yaitu penelitian dan bekal untuk menghadapi dunia pendidikan selanjutnya dan pemahaman tentang ekonomi publik.