

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan daerah pada hakikatnya merupakan upaya terencana untuk menghasilkan kapasitas pemerintahan yang memiliki kemampuan yang handal dan professional sebagai bagian integral dari pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat. Salah satu hal yang dapat menunjukkan keberhasilan pembangunan suatu daerah adalah keberhasilan pemerintah daerah dalam mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pemerintah daerah sebagai Pengelola APBD harus dapat menentukan program prioritas demi kesejahteraan rakyat. Terutama prioritas belanja suatu daerah. APBD suatu daerah dapat dikatakan baik dan berkualitas apabila porsi belanja langsung dan belanja tidak langsung seimbang atau proporsional. Belanja daerah tersebut dikatakan proporsional jika dapat mencapai 50% banding 50%. Bahkan jauh lebih baik lagi apabila porsi belanja langsung lebih besar dari belanja tidak langsung. Besaran belanja langsung merupakan gambaran dari komitmen pemerintah terhadap pembangunan masyarakat, sehingga belanja langsung harus dijadikan sebagai prioritas dalam pengelolaan APBD suatu daerah. Namun hingga saat ini, masih sangat banyak pemerintah daerah yang menetapkan belanja langsung dibawah 50%.

Pengelolaan pemerintah daerah di Indonesia sejak tahun 2001 memasuki era baru dengan dilaksanakannya otonomi daerah. Perlunya pelaksanaan otonomi daerah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang -Undang

ini sering disebut dengan Undang-Undang Otonomi Daerah. Otonomi daerah merupakan wewenang yang dimiliki daerah untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Abdul Halim, 2008 dalam eprints.uny.ac.id, April 2020).

Suparmoko (dalam Muskaria, 2016:1) menyatakan bahwa kebijakan pemerintah Indonesia tentang otonomi daerah, yang mulai dilaksanakan secara efektif tanggal 1 Januari 2001 merupakan kebijakan yang dipandang secara demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintahan yang sesungguhnya. Otonomi daerah adalah hasil dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi. Hal ini harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratisasi, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintah yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas. Desentralisasi bertujuan antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Otonomi daerah yang diberikan kepada daerah merupakan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab (Soekarwo dalam Hidayah dan Setyawati 2014).

Menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004, otonomi daerah adalah hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri berbagai hal terkait pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pertimbangan yang mendasari perlunya penyelenggaraan otonomi daerah adalah perkembangan

kondisi di dalam dan luar negeri. Kondisi didalam negeri mengindikasikan bahwa rakyat menghendaki keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi). Dilain pihak, keadaan diluar negeri menunjukkan semakin maraknya globalisasi yang menuntut daya saing tiap negara, yang didalamnya termasuk daya saing pemerintahan daerah (pemda). Selanjutnya, peningkatan kemandirian pemerintahan daerah tersebut diharapkan dapat diraih melalui otonomi daerah.

Menghadapi kondisi otonomi daerah, pemerintah daerah Kabupaten/Kota harus memiliki kesiapan dan kemantapan sumber-sumber dana bagi pembiayaan pembangunan yang mutlak diperlukan untuk mewujudkan pemerintah Kabupaten/Kota menjadi daerah yang mandiri dari ketergantungan pemerintah pusat. Hal ini mendorong pemerintah Kabupaten/Kota untuk terus berupaya menggerakkan perekonomian dengan menggunakan pengeluaran pembangunan secara efektif dan efisien yang merupakan unsur belanja daerah.

Perkembangan layanan publik di Indonesia telah menjadi tugas utama pemerintah yang harus dioptimalkan. Hal ini dapat diwujudkan dengan menyiapkan rencana keuangan dalam bentuk target anggaran yang sesuai. Anggaran daerah adalah rencana keuangan yang dibuat berdasarkan pedoman pemerintah daerah dalam pelaksanaan layanan publik. (Yenni Yulsiati, dkk. 2018: 15).Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mencerminkan komitmen konkret pemerintah daerah terhadap pembangunan daerah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, bentuk APBD terdiri atas tiga bagian, antara lain pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang dikelompokkan kembali sebagai berikut

- a. Pendapatan dibagi menjadi tiga kategori, yaitu: Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan pendapatan lain-lain daerah yang sah.
- b. Belanja dibagi menjadi belanja langsung dan belanja tidak langsung.
- c. Pembiayaan, yang dikelompokkan menurut sumber-sumber pembiayaan, yaitu sumber penerimaan dan pengeluaran daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan ke setiap daerah. Yang dimaksud dengan perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah adanya suatu sistem pembiayaan pemerintah, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan di setiap daerah. Adapun dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), serta bagian dari Dana Bagi Hasil (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Dana perimbangan yang ditransfer oleh pemerintah pusat ke daerah diharapkan dapat digunakan secara efektif dan efisien untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat demi mengatasi persoalan ketimpangan fiskal di daerah. Disamping dana perimbangan tersebut, pemerintah daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan. Dalam Henny Yulsiati, dkk (2018: 15) Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil dari perusahaan milik daerah, hasil dari pengelolaan kekayaan daerah yang

terpisah, dan pendapatan daerah lainnya yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah.

Sejak dilaksanakannya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pada tahun 2001, anggaran belanja daerah dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan, baik dari segi cakupan jenis dana yang didaerahkan, maupun dari besaran alokasi dana yang didaerahkan. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Dalam rangka memudahkan penilaian kewajaran biaya suatu program atau kegiatan, belanja menurut kelompok belanja terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Menurut Halim & Kusufi 2013 (dalam Indra & Sonny 2016) belanja langsung yaitu belanja yang terkait langsung dengan program dan kegiatan pemerintah daerah. Belanja langsung dikelompokkan menjadi belanja pegawai yang berisi honorarium dan penghasilan terkait langsung dengan pelaksanaan kegiatan, belanja barang dan jasa, dan belanja modal. Sedangkan belanja tidak langsung yaitu belanja daerah yang danggarkan dan tidak memiliki hubungan apapun secara langsung dengan pelaksanaan dan program kegiatan pemerintah daerah. Belanja ini diklasifikasikan menjadi belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.

Menurut Badan perencanaan pembangunan Nasional (BAPPENAS), kualitas belanja daerah dan APBD selama ini dianggap masih lemah dengan salah satu indikasi belanja tidak langsung selalu lebih besar dari belanja langsung. (<https://www.bappenas.go.id>). Lebih tingginya alokasi belanja tidak langsung dari pada belanja langsung dinilai tidak sehat karena belanja langsung adalah kegiatan belanja daerah yang berhubungan secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah daerah. Sedangkan belanja tidak langsung tidak memiliki hubungan secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah. Selain itu, lebih tingginya anggaran belanja tidak langsung dinilai merupakan tindakan yang kurang berpihak kepada rakyat. (<https://www.realitarakyat.com>). Idealnya porsi anggaran untuk belanja langsung dan tak langsung sama-sama 50 %. Bahkan lebih ideal lagi bila porsi belanja langsung lebih besar dari belanja tak langsung. Karena belanja langsung dinikmati langsung masyarakat melalui program pembangunan dibidang infrastruktur, pertanian, perekonomian, kesehatan, pendidikan dan yang lainnya (Wabup Kuansing, H Halim).

Salah satu provinsi yang menjadi contoh daerah otonom adalah Provinsi Sumatera Utara (Sumut) yang terletak di wilayah barat Indonesia. Secara total, Provinsi Sumatera Utara terdiri dari 33 kabupaten dan kota yang terbagi menjadi 25 kabupaten dan 8 kota. Berikut merupakan realisasi belanja langsung menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara Tahun 2018.

**Tabel 1.1. Realisasi Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung
Kab/Kota Provinsi Sumatera Utara Tahun 2018 (000 Rupiah)**

No.	Kabupaten/Kota	Belanja tidak Langsung	Belanja langsung
1	Nias	450.365.680	479.852.102
2	Mandailing Natal	937.001.204	569.944.535
3	Tapanuli Selatan	687.744.896	627.518.653
4	Tapanuli Tengah	638.074.394	512.897.332
5	Tapanuli Utara	773.011.019	520.966.130
6	Toba Samosir	612.403.938	442.623.236
7	Labuhanbatu	702.041.669	448.266.130
8	Asahan	1.050.709.642	572.541.123
9	Simalungun	1.354.518.457	915.180.506
10	Dairi	664.638.128	445.301.853
11	Karo	852.425.458	545.364.356
12	Deli Serdang	1.844.600.226	1.578.010.347
13	Langkat	1.428.892.554	795.217.561
14	Nias Selatan	637.505.289	498.227.400
15	Humbang Hasundutan	520.480.558	398.472.212
16	Pakpak Barat	259.123.504	256.922.054
17	Samosir	434.702.632	369.187.648
18	Serdang Bedagai	867.562.536	698.228.371
19	Batu Bara	617.029.934	380.730.516
20	Padang Lawas Utara	648.304.638	433.550.784
21	Padang Lawas	597.030.277	470.030.271
22	Labuhanbatu Selatan	409.330.554	461.604.019
23	Labuhanbatu Utara	526.473.758	449.923.659
24	Nias Utara	355.246.991	390.552.707
25	Nias Barat	293.815.790	415.570.731
26	Sibolga	239.302.047	397.436.929
27	Tanjungbalai	315.513.512	341.716.128
28	Pematangsiantar	459.756.261	534.755.755
29	Tebing Tinggi	283.929.248	462.927.838
30	Medan	1.738.114.314	2.476.889.039
31	Binjai	430.165.572	504.437.926
32	Padangsidempuan	428.043.063	393.618.342
33	Gunungsitoli	374.439.210	328.398.372

Sumber: Badan Pusat Statistik Sumatera Utara

Tabel 1.1. menunjukkan bahwa sebagian besar pemerintahan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara masih mengalokasikan Belanja Tidak Langsung lebih tinggi daripada Belanja Langsung. Dengan persentase 73%

memiliki Belanja Tidak Langsung yang lebih tinggi dan sisanya memiliki realisasi Belanja Langsung lebih tinggi. Berdasarkan latar belakang diatas yang telah dipaparkan, peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Langsung Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.”**

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Pada tahun 2018 Sekitar 73% pemerintah daerah Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara masih memiliki Belanja Tidak Langsung lebih tinggi daripada Belanja Langsung.
2. Realisasi Belanja Tidak Langsung ditahun 2018 meningkat disbanding tahun 2017. Akan tetapi hal tersebut bertolak belakang dengan Realisasi Belanja Langsung Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumatera Utara.
3. Terdapatnya hasil yang berbeda-beda dari penelitian terdahulu mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi belanja daerah, sehingga masih menimbulkan keambiguan hasil penelitian dan kemudian memunculkan pertanyaan terkait dengan faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap belanja daerah, terkhusus belanja langsung.

1.3. Pembatas Masalah

Agar permasalahan dalam penelitian ini lebih terarah dan jelas, maka perlu adanya batasan masalah demi tercapainya tujuan yang diinginkan. Sehubungan dengan itu peneliti membatasi penelitian ini pada Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Belanja Langsung Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.

1.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) Berpengaruh Terhadap Belanja Langsung pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
2. Apakah Dana Alokasi Umum Berpengaruh Terhadap Belanja Langsung pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) Berpengaruh Terhadap Belanja Langsung pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Berpengaruh Simultan Terhadap Belanja Langsung pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?

1.5. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Langsung pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.
2. Mengetahui Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Langsung pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.
3. Mengetahui Pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Langsung pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.
4. Mengetahui Pengaruh Simultan Antara Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana alokasi umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Belanja Langsung pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.

1.6. Manfaat Penelitian.

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Peneliti

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memperdalam pengetahuan peneliti tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana alokasi umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Belanja Langsung. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat diambil manfaatnya

sebagai bahan masukan bagi peneliti lain dalam bidang yang sama dimasa yang akan datang serta memberikan informasi tentang hal-hal yang dapat mempengaruhi belanja langsung pada pemerintahan daerah.

2. Bagi Akademis

Hasil penelitian ini bagi para akademis diharapkan dapat dijadikan sebagai informasi tentang data empiris yang dapat dipergunakan sebagai bahan referensi terkait dengan topik dalam penelitian ini.

3. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah daerah terkait pengelolaan keuangan terkhusus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta sebagai bahan evaluasi aparat pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerah tingkat kabupaten/kota.