

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia telah memasuki era baru yang disebut era reformasi yang ditandai dengan pergantian pemerintah Orde Baru kepada Orde Reformasi pada tahun 1998. Reformasi menuntut adanya aspek transparansi dan akuntabilitas terutama dalam aspek pengelolaan keuangan negara maupun daerah. Hal ini yang kemudian mendasari perubahan dalam sistem manajemen keuangan daerah yang pada akhirnya terjadi peralihan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi yang dinamakan dengan otonomi daerah.

Menurut UU No. 23 tahun 2014, Otonomi daerah merupakan wewenang, hak dan kewajiban daerah otonom dalam mengatur dan mengurus sendiri kepentingan pemerintahannya sesuai sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberlakuan otonomi daerah didasari pada UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian sekarang diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014. Juga didasari pada UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian sekarang diganti dengan UU No. 33 tahun 2004.

Berlakunya kedua undang-undang tersebut membawa perubahan pada sistem pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah (Pemda). Pemda dilimpahkan tanggung jawab untuk mengatur segala urusan penyelenggaraan pemerintah daerah yang menjadi kewenangannya sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Imbas dari pemberlakuan kebijakan otonomi daerah tersebut ialah Pemda dituntut untuk

dapat mampu memenuhi pengeluaran untuk belanja daerahnya. Pemda dapat memanfaatkan hak serta kewenangan yang didapat untuk menggali, membangun, mengembangkan serta mengelola segala potensi yang ada didaerahnya sebagai sumber penerimaan daerah. Pemda harus berkemampuan untuk memiliki sumber-sumber keuangan sendiri guna mendanai pengeluaran untuk penyelenggaraan pemerintahan daerahnya serta didukung dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat (Pempus) dengan Pemda.

Sebagai wujud adanya desentralisasi yang didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pempus kepada Pemda, maka daerah mendapatkan transfer dana dari pusat yang bersumber dari pendapatan APBN dalam bentuk Dana Perimbangan. Dana Perimbangan merupakan dana yang dialokasikan kepada daerah guna mengurangi kesenjangan fiskal antara Pempus dengan antar Pemda. Dana Perimbangan ini diperuntukkan untuk mendukung kemampuan keuangan daerah dengan membantu daerah memenuhi belanja daerahnya, juga sebagai modal pelaksanaan penyelenggaraan Pemda terutama untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Mengikut UU No. 33 tahun 2004 dikatakan bahwa Belanja Daerah (BD) merupakan seluruh pengeluaran daerah yang mengurangi nilai kekayaan bersih dalam tahun anggaran terkait. Lebih lanjut mengenai belanja daerah menurut PP No.58 tahun 2005 yaitu merupakan seluruh pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dan tidak mendapat pembayaran kembali karna merupakan kewajiban suatu daerah dalam tiap periode anggaran. Belanja daerah digunakan untuk mendukung penyelenggaraan

pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten maupun Kota yang mencakup urusan wajib serta urusan pilihan sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam undang-undang berlaku.

APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) ialah rencana pendapatan, belanja serta pembiayaan daerah satu tahun anggaran. APBD juga merupakan bentuk tahunan dari rencana jangka panjang dan jangka menengah daerah berdasarkan visi dan misi kepala daerah. Semua pendapatan daerah dan belanja daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Pendapatan dan belanja daerah dilaksanakan dalam rangka pelaksanaan amanat desentralisasi (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan).

UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 327(4) mengatur bahwa pengeluaran tidak dapat dimasukkan dalam anggaran jika tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD. Dengan sumber daya yang terbatas, pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan pendapatan yang diperoleh ke belanja daerah yang tepat guna dan produktif.

Dalam Permendagri No. 13 tahun 2006 sebagaimana yang telah diubah dalam Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan Permendagri Nomor 21 tahun 2011 menyatakan bahwa sumber pendapatan daerah yang digunakan untuk mendanai belanja daerah dikelompokkan atas :

- (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD),
- (2) Dana Perimbangan (DP),
- (3) Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah (LLPDYS).

Pendapatan asli daerah (PAD) sebagaimana yang terdapat dalam UU No. 33 tahun 2004 merupakan seluruh pendapatan yang diterima dari sumber-sumber keuangan daerahnya sendiri yang terdiri dari hasil perolehan pajak daerah, hasil perolehan retribusi daerah, hasil perolehan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan perolehan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Dalam pelaksanaannya, Pemda diharapkan dapat mampu menggali serta mengelola sumber keuangan yang diperoleh dari daerahnya sendiri dan mengoptimalkan penerimaan PAD agar PAD menjadi sumber keuangan terbesar sehingga Daerah akan lebih leluasa dalam mendanai anggaran belanja daerahnya. Kemampuan pemerintah daerah dalam menghasilkan penerimaan yang diperoleh dari daerahnya sendiri menunjukkan sejauh mana kesanggupan suatu daerah dalam membiayai penyelenggaraan serta pembangunan daerahnya. Pada prinsipnya semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD membuktikan kemandirian suatu daerah terhadap ketergantungan dan subsidi dari Pemerintah Pusat.

Namun, menurut Mardiasmo (2000) kemampuan Pemerintah Daerah dalam memprediksi pendapatan daerah masih rendah, sehingga pendapatan daerah belum dapat dipungut secara optimal. Hal ini tampaknya juga berlaku pada daerah-daerah di Kabupaten maupun Kota di Sumatera Utara. Terutama dapat dilihat pada tingkat kontribusi PAD yang rendah. Berdasarkan data realisasi APBD Sumatera Utara rasio PAD terhadap total pendapatan daerah tahun 2018 hanya sebesar 12,39% sedangkan rasio belanja daerah terhadap total pendapatan daerah sebesar 100,31%. Hal ini menunjukkan bahwa PAD yang diperoleh masih sangat

sedikit untuk memenuhi kebutuhan belanja daerahnya, bahkan kontribusi PAD masih belum mencukupi untuk mendanai belanja rutin daerahnya, dimana hampir 50% dari anggaran belanja daerah dipengaruhi oleh belanja pegawai, sehingga daerah dalam pelaksanaannya masih sangat bergantung dengan adanya dana perimbangan yang dikirim dari pusat atau dengan kata lain, daerah belum mampu melaksanakan otonomi daerah.

Rendahnya kontribusi PAD terhadap APBD menunjukkan bahwa kemampuan daerah untuk menghasilkan PAD masih lemah, yang akan mempengaruhi kemampuan daerah untuk mendanai APBDnya. Berdasarkan data PAD dan BD Provinsi Sumatera Utara antara tahun 2016-2020 menunjukkan bahwa kenaikan PAD tidak selalu diikuti dengan kenaikan BD di beberapa Kabupaten dan Kota di Sumatera Utara seperti Kabupaten Karo dan Kota Binjai.

Selain PAD, Daerah mendapat dana transfer dari Pempus untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi dalam bentuk Dana Perimbangan. Dana Perimbangan (DP) merupakan bagian dana yang berasal dari pendapatan APBN yang disalurkan kepada Daerah untuk membiayai kebutuhan daerah untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi. Dana Perimbangan mencakup Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Pemerintah pusat mentransfer DP ke Daerah dengan tujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pempus dengan Pemda dan antar Pemda. Meski begitu kebijakan otonomi mengisyaratkan agar daerah diharapkan dapat mampu mendanai pengeluaran belanja daerahnya lebih besar dari sumber penerimaan daerahnya sendiri, namun pada realita yang ada di pemerintah daerah Sumatera

Utara dana perimbangan masih menjadi modal utama pemerintah daerah dalam memenuhi penyelenggaraan urusan daerahnya. Berdasarkan data realisasi APBD Sumatera Utara tahun 2017 rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah sebesar 69,82% sedangkan rasio belanja daerah terhadap total pendapatan daerah sebesar 111,99%.

Akibat kurang optimalnya PAD yang diperoleh, DAU yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang semestinya dapat dipergunakan untuk pembangunan dan peningkatan pelayanan publik justru dipergunakan untuk mendanai alokasi belanja rutin daerah terutama untuk pengeluaran belanja pegawai yang mana hal ini akan mengurangi porsi untuk pengeluaran belanja modal daerah. Berdasarkan data realisasi APBD Sumatera Utara antara tahun 2016-2020 menunjukkan bahwa kenaikan Dana Perimbangan tidak selalu diikuti dengan kenaikan Belanja Daerah di beberapa Kota di Sumatera Utara seperti Kota Medan dan Kota Padang Sidempuan.

Jenis pendapatan daerah selanjutnya yaitu Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah. Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah terdiri dari pendapatan Hibah, Pendapatan Dana Darurat, dan Pendapatan Lainnya. Dengan adanya pendapatan daerah yang diterima, Pemda dapat menjalankan fungsi pemerintahannya untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat dengan mendanai belanja daerahnya.

Berdasarkan tingkat persentase rasio yang disebutkan sebelumnya diatas, pada tahun anggaran tersebut dapat dikatakan bahwa Pemda Kabupaten dan Kota di Sumatera Utara bergantung pada transfer dari pusat masih tinggi dengan presentase sekitar 70% yang artinya tingkat kemandirian daerah ini yang dilihat

berdasarkan kontribusi PAD masih rendah dengan presentase sekitar 12%. Kondisi ini menandakan ketergantungan daerah terhadap subsidi, fiskal serta bantuan Pempus yang mana merupakan wujud ketidakberdayaan PAD dalam memenuhi belanja daerah. Padahal harapan diberlakukannya otonomi daerah salah satunya ialah agar daerah mampu meningkatkan pendapatan daerahnya sendiri sehingga daerah mampu membiayai belanja daerahnya dengan porsi kontribusi PAD lebih besar dan mengecilkan tingkat ketergantungan terhadap transfer dari pusat.

Adanya perbedaan (gap) antara pelaksanaan desentralisasi/otonomi daerah yang diharapkan dengan kenyataan yang terjadi di Kabupaten dan Kota di Sumatera Utara inilah yang kemudian menjadi daya tarik penulis mengadakan penelitian untuk mengetahui seberapa signifikan variabel-variabel pendapatan daerah mempengaruhi variabel belanja daerah di kabupaten dan kota di Sumatera Utara dengan mengambil judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah terhadap Belanja Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara periode 2016-2020”.

## **1. 2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan penjelasan latar belakang tersebut, dapat dirumuskan identifikasi masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Lemahnya kemampuan daerah dalam menggali Pendapatan Asli Daerah yang menandakan kurangnya kemandirian daerah. Kondisi ini akan mempengaruhi daerah dalam menentukan anggaranya.

2. Pemerintah daerah di Sumatera Utara masih sangat bergantung pada transfer dana dari Pemerintah Pusat
3. Adanya perbedaan (gap) antara pelaksanaan desentralisasi/otonomi daerah yang diharapkan dengan kenyataan yang terjadi di Kabupaten dan Kota di Sumatera Utara.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, pembahasan penelitian dibatasi hanya mencakup ruang lingkup terkait:

1. Ruang lingkup permasalahan penelitian terkait Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara.
2. Penelitian ini hanya menggunakan data APBD periode 2016-2020.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah tersebut, dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara?
2. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara?
3. Apakah Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah berpengaruh terhadap belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara?

4. Apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah secara bersama-sama berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara?

### **1.5 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara.
3. Untuk mengetahui pengaruh Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara.
4. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah secara bersama-sama terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara.

### **1.6 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

1. Bagi Peneliti

Untuk menambah wawasan berfikir bagi penulis perihal ilmu akuntansi sektor publik khususnya memahami seberapa penting pendapatan asli daerah, dana perimbangan serta lain-lain pendapatan daerah yang sah berpengaruh terhadap belanja daerah.

## 2. Bagi Praktisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah kabupaten dan kota yang ada di Sumatera Utara serta dapat menjadi masukan dalam penyusunan APBD.

## 3. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi peneliti selanjutnya terutama dalam pembahasan yang berkaitan tentang pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah terhadap belanja daerah di daerah lain di Indonesia.