

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah suatu negara dengan kepulauan terluas yang berada di Asia Tenggara dimana Indonesia memiliki ribuan pulau, kekayaan alam yang melimpah, aneka ragam budaya dan adat istiadat dan juga ratusan juta penduduk. Dalam upaya untuk mengelola pemerintahan yang teratur dan efisien, kekuasaan harus didistribusikan secara efektif. Inilah sebabnya mengapa Indonesia harus membagi wilayahnya menjadi beberapa bagian yaitu wilayah kabupaten dan wilayah kota. Berdasarkan Undang-Undang Pemda No.32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, diketahui bahwa setiap wilayah/daerah yang berpotensi untuk berkembang diperlukan upaya dalam mendukung kegiatan pemerintahan menjadi lebih baik.

Undang - undang tersebut memberikan arahan jika setiap daerah diberi kepercayaan akan wewenang otonomi untuk melakukan ekspansi di berbagai sektor, selain itu diminta agar daerah tersebut melakukan perencanaan, pembangunan, serta pembiayaan secara mandiri. Kemampuan pemerintah daerah memiliki peranan dalam keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah untuk menggagas berbagai kebijakan penerimaan daerah sendiri, mengatur dan mengurus rumah tangga mereka secara mandiri, dimana pemerintah daerah yang mandiri berkarya dalam memperoleh sumber pendapatan yang mampu

menanggung pengeluaran untuk kegiatan pemerintahan maupun pembangunan. Adapun wewenang yang diberikan ini dilakukan untuk membangun daerah yang dapat berdiri sendiri tanpa bergantung pada bantuan pemerintah pusat, transparansi atau keterbukaan serta pertanggungjawaban atas hasil yang diperoleh kepada publik mengenai manajemen keuangan daerah, meningkatkan kemampuan pemerintah dalam merespon keperluan masyarakat, meningkatkan kontribusi masyarakat terhadap pembangunan daerah, mengembangkan pengelolaan keuangan dan pelayanan umum yang tepat dan bermanfaat juga memotivasi perubahan demokrasi daerah.

Tujuan dari otonomi daerah dalam menggagas keuangan daerah yang mandiri salah satunya untuk mengacu keberhasilan pemerintah dalam mendanai seluruh kegiatannya secara mandiri. Kemandirian keuangan daerah dapat dikaji dengan memperhatikan besarnya pendapatan daerah terkhusus PAD dan perpajakan. Sistem otonomi daerah dibentuk dengan tujuan bahwa setiap daerah bisa mandiri dalam memenuhi keperluan daerahnya sendiri. Daerah yang dikategorikan mandiri adalah daerah yang memiliki kemampuan yang kuat dalam pembiayaan, dilihat dari besarnya pendapatan daerah melalui kegiatan usaha, pajak aset atau harta benda.

Sementara Dana Perimbangan (DAU dan DBH) adalah perhitungan biaya yang didistribusikan kepada suatu daerah dari pendapatan nasional sesuai persentase tertentu dengan tujuan membiayai keperluan daerah guna melaksanakan wewenang yang diberikan dari pemerintah pusat untuk mengurus kepentingan daerah tersebut. Semakin kecilnya keterikatan daerah terhadap

Pemerintah mengenai pembiayaan daerahnya artinya daerah tersebut dapat dikatakan mandiri. Daerah yang tergolong mandiri tidak hanya dipengaruhi pendapatan asli daerah (PAD) saja, namun juga alokasi belanja modal juga berperan, dapat dilihat melalui infrastruktur yang merupakan aset daerah tersebut. Namun pengelolaan dana perimbangan daerah belum ideal. Besarnya dana yang ditransfer dari pusat tidak disertai dengan besarnya belanja berupa belanja modal, karena DAU lebih banyak fokus pada belanja pegawai, artinya secara umum pemerintah daerah masih fokus pada masalah administrasi, sehingga belum efektif. pelayanan publik yang lebih baik. Hal ini dikarenakan arah penggunaan dana perimbangan cenderung terfokus pada administrasi daripada hasil yang dapat memajukan pelayanan umum, kesejahteraan masyarakat, dan perekonomian daerah.

Indeks keberhasilan pembangunan yang dapat dijadikan sebagai tolak ukur secara makro salah satunya yaitu pertumbuhan ekonomi yang terlihat melalui perubahan Produk Domestik Regional Bruto pada periode tertentu di daerah tertentu. Adapun pengertian dari PDRB yaitu sebagai total nilai tambah (nilai barang dan jasa akhir) yang diperoleh semua komponen usaha di satu wilayah. Berdasarkan portal [sumut.bps.go.id](http://sumut.bps.go.id) Provinsi Sumatera Utara mendominasi system ekonomi Pulau Sumatera secara spasial tahun 2019. Adapun Provinsi Sumatera Utara menduduki posisi tertinggi dalam berkontribusi mendorong PDRB di Pulau Sumatera, yaitu sebanyak 23,39%, pada posisi berikutnya dipegang oleh Provinsi Riau dan Provinsi Sumatera Selatan. Pada tahun 2019 perekonomian Sumatera Utara tumbuh 5,22% lebih tinggi daripada pencapaian di tahun 2018 sebesar

5,18%. Pertumbuhan ekonomi tertinggi dari segi produksi ada pada lapangan usaha informasi dan komunikasi sebanyak 9,63%. Akan tetapi faktor musiman seringkali terjadi penurunan pada bidang kegiatan ekonomi lain seperti sektor pertanian, perikanan dan kehutanan yang menurun sebanyak 1,33%. Berdasarkan pernyataan sebelumnya menunjukkan pertumbuhan ekonomi semakin tinggi di Provinsi Sumatera namun hanya di beberapa wilayah yang lebih maju, namun untuk wilayah dengan kegiatan ekonomi dari sektor pertanian, kehutanan dan perikanan tidak mengalami kemajuan pesat. Sementara pertumbuhan ekonomi yang tinggi menandakan kegiatan ekonomi daerah yang semakin baik pula. Apabila pertumbuhan ekonomi mengalami peningkatan berarti produksi yang dihasilkan berupa barang dan jasa mengalami peningkatan sehingga mampu mencapai kemandirian keuangan daerah.

Belanja daerah bertujuan untuk memelihara dan memajukan kualitas hidup rakyat serta mengupayakan pemenuhan tugas pemerintah daerah. Belanja daerah dikategorikan menjadi 2 bagian, antara lain belanja daerah langsung dan juga belanja daerah tidak langsung. Belanja daerah langsung ialah anggaran biaya yang berkaitan dalam pelaksanaan rencana serta kegiatan dalam pemerintahan daerah secara langsung, seperti belanja pegawai, belanja modal dan belanja perolehan barang dan jasa. Sedangkan belanja daerah tidak langsung ialah anggaran pengeluaran yang tidak spontan berhubungan dalam merealisasikan rencana dan kegiatan pemerintahan daerah, misalnya bunga, bantuan sosial, subsidi, hibah, biaya bagi hasil serta pengeluaran yang tidak diperkirakan.

Belanja langsung menurut hakikat otonomi daerah merupakan tugas utama pemerintah, termasuk belanja modal yang biasanya dipakai untuk membeli tanah, bangunan, gedung, peralatan serta aset lainnya yang dengan tujuan untuk kepentingan umum.

**Gambar 1.1**  
**Perbandingan Belanja Modal dan Belanja Pegawai 2014-2018**



Selama ini belanja daerah lebih berfokus pada belanja langsung yang dilakukan secara rutin cenderung kurang bermanfaat dalam mendukung kegiatan masyarakat dalam menunjang pertumbuhan ekonomi di berbagai sektor. Seperti yang ditampilkan pada grafik di atas, setiap tahunnya rasio belanja modal terutama pada kasus yang ada di Sumatera Utara mengalami kenaikan maupun penurunan. Akan tetapi rasio belanja modal di Sumatera Utara tergolong rendah dari satu periode ke periode tahun lainnya. Padahal belanja modal yang dipakai untuk mendapatkan aset tetap dan sejenisnya memiliki peranan penting untuk meningkatkan kualitas hidup dan produktivitas masyarakat dalam jangka panjang.

Berikut ini data perbandingan antara belanja pegawai maupun belanja modal yang telah disediakan dalam bentuk tabel berikut:

**Tabel 1.1**  
**Alokasi Belanja Daerah di Sumut tahun 2014 - 2018**  
**Dalam Jutaan Rupiah**

Belanja Daerah	2014	2015	2016	2017	2018
Belanja Modal	1,145,972	932,244	1,019,855	1,919,452	1,564,903
Belanja Pegawai	1,152,702	1,206,391	1,266,885	3,251,896	3,584,399

Berdasarkan tabel diatas, belanja tidak langsung yang diakolasikan oleh Pemda Sumatera Utara lebih besar daripada belanja modal. Harusnya pemerintah bisa lebih baik lagi mengalokasikan rasio belanja modalnya agar dapat memajukan kesejahteraan masyarakat. Terkait dengan efisiensi belanja, khususnya belanja pemerintah daerah, banyak alokasi anggaran dalam APBD yang masih belum efisien. Banyak pemerintah daerah yang masih menggunakan anggarannya yang lebih terpusat untuk membayar belanja tidak langsung. Berdasarkan portal [djk.kemenkeu.go.id](http://djk.kemenkeu.go.id) alokasi belanja pegawai di APBD bisa mencapai 30,3% dari total anggaran daerah. Sedangkan alokasi belanja modal hanya sebesar 18,2% dari total anggaran daerah. Nyatanya pemerintah pusat mengalokasikan dana TKDD dalam jumlah besar setiap tahunnya, yaitu 856,9 triliun rupiah atau 65% dari keseluruhan belanja negara sebesar Rp 1.299 triliun.

Desentralisasi fiskal menggambarkan besarnya pemahaman pemerintah daerah mengenai segala kebutuhan dan kondisi daerahnya sendiri, namun asumsi ini tidak sepenuhnya benar. Buktinya, pemerintah daerah seringkali kurang kreatif dalam merancang kegiatan yang dapat menciptakan keamanan dan kemakmuran

masyarakat. Bersamaan dengan peningkatan pembiayaan transfer untuk daerah dan juga desa (TKDD) setiap tahun, pertumbuhan tersebut tidak disertai dengan peningkatan fasilitas umum yang kurang mencolok. Berdasarkan pernyataan yang sudah dijelaskan sebelumnya dalam rangka mencapai peningkatan efisiensi seperti halnya memerlukan keterlibatan dari pusat pemerintahan dikarenakan anggaran pendapatan daerah sebagian besar yang dijadikan sebagai modalnya berasal dari pemerintah pusat.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang sudah dirangkum sebelumnya mengundang rasa penasaran peneliti untuk menelusuri lebih dalam teori dan fakta yang dapat menjawab fenomena yang ada. Dikarenakan hasil penelitian setiap variabel yang diuji yang sebelumnya menunjukkan hipotesa yang berbeda membuat peneliti ingin kembali menguji berbagai variabel yang bisa mempengaruhi tingkat kemandirian keuangan daerah juga mengetahui apakah dalam penelitian ini menghasilkan hipotesa yang konsisten dengan penelitian sebelumnya atau malah menghasilkan penemuan baru. Maka dari akan dilakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah dengan Belanja Modal sebagai variabel intervening di Provinsi Sumatera Utara”.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Masih banyak pengeluaran pemda yang bersumber dari bantuan pemerintah pusat

2. Belanja daerah yang lebih berpusat pada belanja tidak langsung daripada belanja modal.
3. Pengalokasian anggaran pada APBD belum efisien
4. Pengelolaan APBD dalam menyusun berbagai kegiatan ekonomi yang bisa meningkatkan kesejahteraan umum masih belum kompeten.

### **1.3. Pembatasan Masalah**

Agar terhindar dari perluasan cakupan penelitian, maka masalah yang akan diteliti harus dibatasi yaitu untuk mengetahui bagaimana pengaruh dana alokasi umum, dana bagi hasil dan produk domestik regional bruto terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah dengan belanja modal sebagai variabel intervening. Pemilihan populasi dan periode dalam penelitian ini juga dibatasi dengan menggunakan Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Provinsi Sumatera Utara periode tahun 2017 sampai tahun 2019.

### **1.4. Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah pada penelitian ini berdasarkan latar belakang permasalahan yang sudah dirangkum sebelumnya yaitu:

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh secara parsial terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah?
2. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh secara parsial terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah?
3. Apakah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berpengaruh secara parsial terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah?



4. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berpengaruh secara simultan terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah?
5. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berpengaruh secara simultan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah melalui Belanja Modal sebagai variabel intervening?

### **1.5. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah baik secara simultan dan parsial di kota dan kabupaten yang ada di Sumatera Utara dengan belanja modal sebagai variabel intervening.

### **1.6. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Menambah ilmu pengetahuan peneliti, terkhusus kinerja keuangan sejak adanya pemberlakuan otonomi daerah di Sumatera Utara.
2. Dapat dijadikan sebagai acuan bagi pemda dalam menilai kekuatan keuangan daerahnya terkhusus dalam hal pendanaan guna memotivasi potensi pergerakan kinerja keuangan daerahnya.
3. Sebagai pedoman dan acuan penelitian selanjutnya bagi para akademisi.