

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem otonomi daerah. Berdasarkan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, diperlukan adanya kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara seimbang yang diwujudkan melalui pengaturan, pembangunan dan pemanfaatan sumber daya nasional yang adil, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah (Adisasmita, 2011).

Dengan adanya otonomi, daerah diharapkan dapat lebih mandiri dalam menentukan semua kegiatannya, dan pemerintah pusat diharapkan untuk tidak terlalu aktif dalam mengatur daerah. Pemerintah daerah diharapkan memiliki kemampuan untuk memainkan perannya dalam menciptakan kesempatan untuk memajukan daerah tanpa campur tangan dari pihak lain, yang disertai dengan pertanggungjawaban masyarakat dan pemerintah pusat sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (Rosidin, 2015).

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, daerah diberikan wewenang untuk mengelola berbagai aspek urusan pemerintahannya, termasuk kewenangan dibidang keuangan daerah, seperti pengumpulan sumber pendapatan daerah,

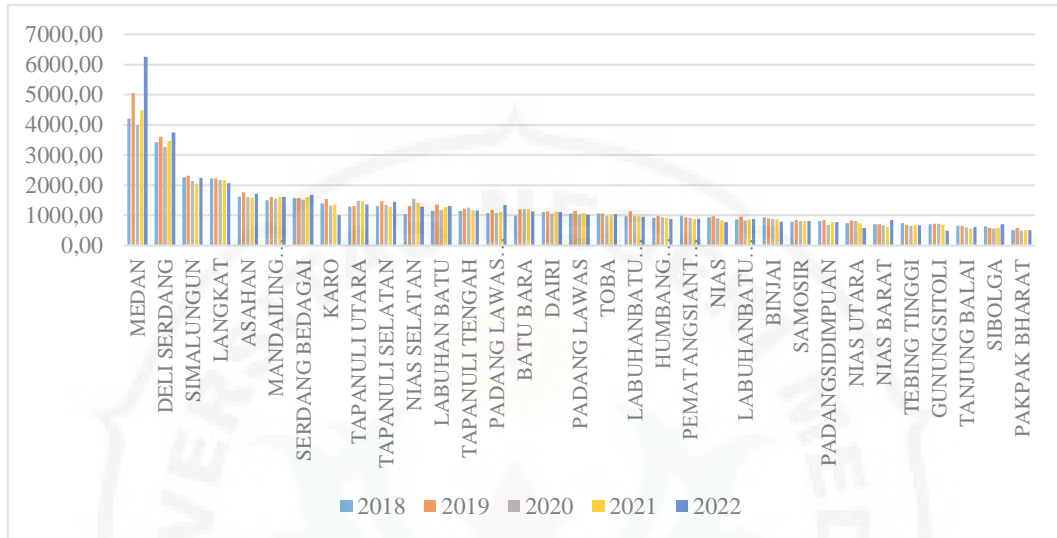
penyelenggaraan, pengelolaan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah, serta pembentukan APBD dan perhitungan atas APBD (Adisasmita, 2011).

Menurut M. Suparmoko APBD didefinisikan sebagai anggaran yang berisikan daftar pernyataan yang merinci jumlah dan jenis penerimaan serta pengeluaran negara yang diharapkan dalam waktu satu tahun tertentu (Putra, 2020). Artinya, sebagai fondasi dalam mengelola keuangan daerah selama satu tahun anggaran untuk melaksanakan semua pendapatan dan belanja di daerah dalam pelaksanaan desentralisasi selama satu tahun anggaran.

Menurut UU Nomor 33 tahun 2004, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah dapat menjadi tolak ukur keberhasilan penyelenggaraan kewenangan daerah karena merupakan alokasi keuangan yang harus dilaksanakan dengan efektif dan efisien (Aminus, 2018). Artinya, pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam suatu wilayah yang terdapat semua biaya yang dikeluarkan pemerintah daerah untuk memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat dan menjalankan fungsi-fungsi pemerintah yang ada di setiap daerah.

Sumatera Utara merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang terdiri dari 33 kabupaten/kota. Berikut terdapat kondisi belanja daerah di Sumatera Utara pada periode 2018 hingga 2022.

**Gambar 1. 1 Grafik Belanja Daerah Provinsi Sumatera Utara
Periode 2018-2022 (Miliar)**



Sumber : BPS Sumut

Dapat dilihat dari grafik belanja daerah yang terdapat pada kabupaten dan kota Provinsi Sumatera Utara tahun 2018-2022 maka diketahui bahwa belanja daerah terendah berada pada Kabupaten Pakpak Bharat dengan jumlah belanja daerah sebesar Rp 2627.21 miliar. Sedangkan jumlah belanja daerah tertinggi berada pada Kota Medan sebesar Rp 24031.42 miliar, kemudian disusul Kabupaten Deli Serdang sebesar Rp 17520.56 miliar. Jumlah belanja daerah di tiap kabupaten/kota bervariasi, hal ini dikarenakan terdapat kebijakan pembangunan yang berbeda, potensi ekonomi yang variatif, dan efisiensi pengelolaan pendapatan asli daerah.

Tentunya, setiap tahun kebutuhan pemerintah dan masyarakat daerah akan terus meningkat. Dampaknya adalah meningkatnya jumlah dana yang diperlukan. Namun, Dilihat berdasarkan data periode 2018 hingga 2022 terdapat jumlah belanja daerah Provinsi Sumatera Utara mengalami perubahan yang naik turun pada tahun 2019-2020, dimana tahun 2019 yaitu sebesar 44470,00 miliar rupiah dan jumlah

belanja daerah tahun 2020 dengan jumlah 41295,29 miliar rupiah dikarenakan berasal dari pos belanja barang dan belanja modal sebagai implementasi dari kebijakan untuk melakukan efisiensi, *refocusing*, dan realokasi anggaran yang kegiatannya dipergunakan dan dialihkan untuk penanggulangan *Covid-19*. Jika dilihat juga pada postur belanja, lebih dari 60% alokasi belanja masih digunakan untuk belanja operasional, dan lebih dari 30% diarahkan untuk belanja pegawai sehingga masih ada potensi yang belum dimaksimalkan dalam alokasi belanja yang seharusnya digunakan untuk membangun daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Yudhistira dkk 2020). Pada tahun 2021 dan 2022 belanja daerah Sumatera Utara sudah kembali mengalami peningkatan karena dipicu oleh kenaikan realisasi pada beberapa jenis belanja, seperti belanja modal dan belanja transfer (Syaiiful dkk 2022).

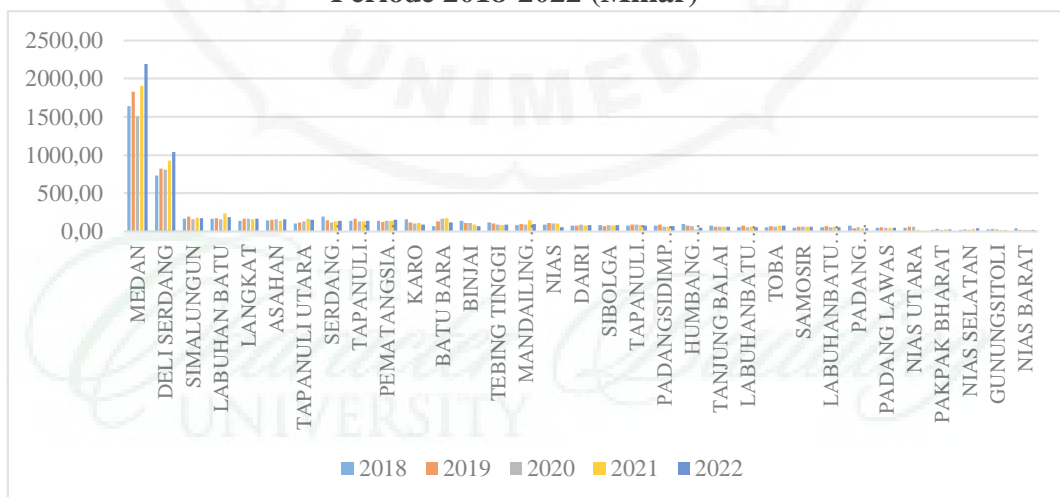
Menurut Rozali Abdullah, pendapatan daerah dan belanja daerah adalah dua aspek yang tidak terpisahkan dikarenakan keduanya saling berhubungan yang merupakan bagian integral dari alokasi anggaran yang disusun dan diterapkan untuk menjalankan pemerintahan daerah (Putra, 2020). Secara teori, belanja daerah ini bergantung pada kemampuan pendapatan yang tersedia untuk pemerintah daerah dan masyarakat itu sendiri (Rosidin, 2015).

Dan terdapat juga dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang diubah menjadi Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan diubah kembali menjadi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 menjelaskan bahwa sumber pendapatan daerah yang digunakan untuk mendanai belanja daerah terdiri dari :

- a) Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- b) Dana Perimbangan (DP)
- c) Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah (LLPDYS)

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan asli daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang utama dalam pelaksanaan desentralisasi yang memiliki tujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah sebagai prinsip desentralisasi yang bertujuan untuk menciptakan kemandirian daerah dalam urusan daerah itu sendiri (Sihombing, 2011).

**Gambar 1. 2 Grafik Pendapatan Asli Daerah Provinsi Sumatera Utara
Periode 2018-2022 (Miliar)**



Sumber : BPS Sumut

Dapat dilihat dari grafik pendapatan asli daerah yang terdapat pada kabupaten dan kota Provinsi Sumatera Utara tahun 2018-2022 maka diketahui bahwa pendapatan asli daerah terendah berada pada Kabupaten Nias Barat dengan

pendapatan asli daerah sebesar Rp 112.56 miliar. Sedangkan jumlah pendapatan asli daerah tertinggi berada pada Kota Medan sebesar Rp 9069.39 miliar, kemudian disusul Kabupaten Deli Serdang sebesar Rp 4332.56 miliar. Dalam hal ini, jumlah pendapatan asli daerah di tiap kabupaten/kota bervariasi karena dipengaruhi oleh sejumlah faktor, termasuk struktur ekonomi daerah, ketersediaan sumber daya alam, efektivitas pengelolaan pajak dan retribusi, serta kebijakan pengembangan ekonomi yang diterapkan.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, diharapkan pemerintah daerah memiliki tingkat kemandirian yang lebih tinggi. Namun pada kenyataannya, dapat dilihat berdasarkan data realisasi APBD Sumatera Utara bahwa pendapatan asli daerah pada tahun 2022 menunjukkan bahwa rasio PAD sebesar 23,69% terhadap total pendapatan daerah yang tercapai. Angka ini mencerminkan bahwa kemampuan pendapatan asli daerah dalam menutupi belanja daerah masih jauh dari yang diharapkan, sehingga pemerintah daerah memiliki tugas yang besar dalam meningkatkan PAD untuk mencapai tingkat kemandirian yang lebih baik di Sumatera Utara (Syaiful dkk 2022).

Selama tiga tahun terakhir, kontribusi pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan tidak menunjukkan peningkatan yang signifikan dan tetap berada dalam kisaran 20% hingga 23% setiap tahunnya. Dilihat dari segi persentase pencapaian, realisasi PAD masih belum maksimal dalam menggali potensi pendapatan daerah, terutama potensi PAD itu sendiri. Ketika melihat situasi pada awal tahun 2020 yang dipengaruhi oleh pandemi, setiap komponen PAD belum sepenuhnya berkontribusi maksimal dalam mendukung peningkatan PAD yang berkontribusi sebesar 20,33%

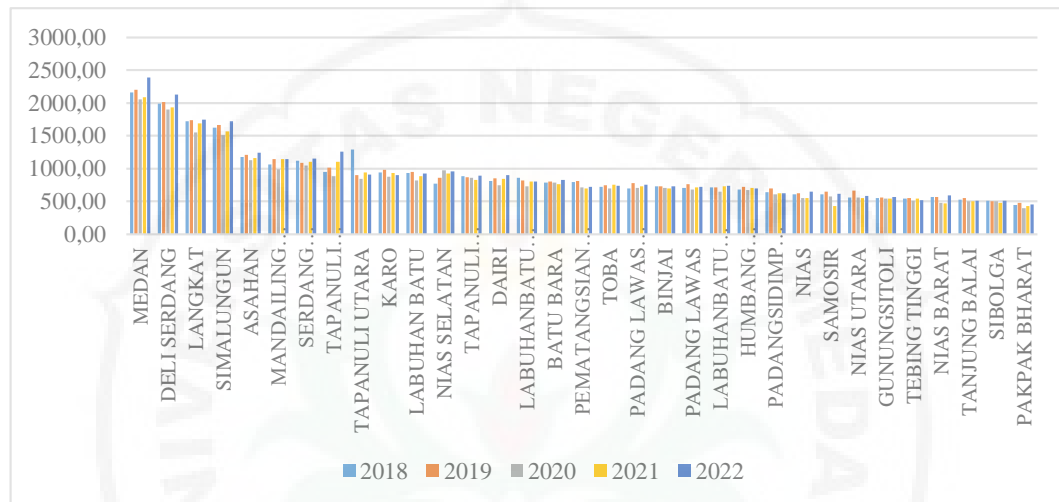
terhadap total pendapatan daerah. Oleh karena itu, pada tahun 2022 diperlukan upaya untuk meningkatkan PAD, terutama pada komponen pajak dan retribusi daerah karena sebesar 81,06% kontributor PAD berasal dari pajak daerah.

Peningkatan penerimaan pajak daerah harus terus dilakukan mengingat masih banyak potensi pajak daerah yang belum dimaksimalkan oleh pemerintah daerah. Seperti, pajak restoran/rumah makan yang sampai saat ini belum memiliki satu sistem basis pajak yang cukup kuat. Dan, penerimaan retribusi daerah juga membutuhkan aplikasi yang dapat terhubung langsung ke kas daerah untuk menghindari pungutan liar yang masih sering terjadi (Syaiful dkk 2022). Dengan memanfaatkan potensi yang ada, pajak dan retribusi daerah seharusnya dapat ditingkatkan melalui penetapan regulasi yang tepat, kebijakan yang efektif, dan langkah-langkah strategis guna mengoptimalkan pendapatan asli daerah.

Selain PAD, daerah mendapat dana transfer dari pemerintah pusat untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi dalam bentuk dana perimbangan. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pelaksanaan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dapat menjadi solusi untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan dalam menjalankan pemerintahan

di daerah, baik dalam peraturannya maupun realisasi dari dana yang dialokasikan (Sihombing, 2011).

**Gambar 1. 3 Grafik Dana Perimbangan Provinsi Sumatera Utara
Periode 2018-2022 (Miliar)**



Sumber : BPS Sumut

Dapat dilihat dari grafik dana perimbangan yang terdapat pada kabupaten dan kota Provinsi Sumatera Utara tahun 2018-2022 maka diketahui bahwa dana perimbangan terendah berada pada Kabupaten Pakpak Bharat dengan dana perimbangan sebesar Rp 2206.22 miliar. Sedangkan jumlah dana perimbangan tertinggi berada pada Kota Medan sebesar Rp 10888.66 miliar, kemudian disusul Kabupaten Deli Serdang sebesar Rp 9968.63 miliar. Sehingga, terdapat jumlah dana perimbangan di tiap kabupaten/kota bervariasi karena dipengaruhi oleh sejumlah faktor.

Dimana daerah dengan tingkat ketergantungan ekonomi yang tinggi pada pemerintah pusat, infrastruktur yang memerlukan investasi besar atau tingkat kemiskinan yang tinggi dapat menerima dana perimbangan yang lebih tinggi sebagai upaya pemerintah untuk mengatasi disparitas ekonomi dan mendukung

pembangunan daerah. Sebaliknya, daerah dengan tingkat kemandirian ekonomi yang tinggi atau sumber daya daerah yang signifikan mungkin mendapatkan dana perimbangan yang lebih rendah. Hal ini dikarenakan bahwa dianggap lebih mampu mengelola keuangan daerah secara independen.

Alokasi pemerintah pusat memiliki peranan yang sangat penting karena secara umum pemerintah daerah tidak dapat menutup seluruh biaya pengeluaran hanya mengandalkan pendapatan asli daerah saja. Sehingga, dapat diidentifikasi terdapat beberapa permasalahan pokok pembangunan Provinsi Sumatera Utara yang terjadi, yaitu kualitas pendidikan yang belum optimal; derajat kesehatan masyarakat yang belum optimal; kesempatan kerja dan berusaha yang belum optimal; pemanfaatan daerah berbasis agraris yang belum optimal; pemanfaatan daerah berbasis pariwisata yang belum optimal; kondisi sosial kemasyarakatan dan olahraga yang belum maksimal; tata kelola pemerintahan yang belum optimal; dan kualitas infrastruktur yang belum optimal (Syaiful dkk 2022). Untuk itu, agar dapat terbentuknya efisiensi dalam alokasi pembangunan, *grants* harus memiliki kapasitas untuk mendorong penggunaan sumber daya dengan cara yang optimal (Djaenuri, 2012).

Alasan diperlukannya transfer dana ke daerah adalah untuk mencapai tujuan stabilisasi pemerintah pusat. Pemerintah dapat meningkatkan jumlah transfer dana ketika aktivitas ekonomi mengalami penurunan atau lesu (Mardiasmo, 2002). Namun kenyataannya, pemerintah daerah Sumatera Utara menjadikan dana perimbangan sebagai modal utama dalam membiayai penyelenggaraan urusan daerah. Dapat dilihat, berdasarkan data realisasi APBD Sumatera Utara tahun 2022

rasio dana perimbangan sebesar 64,60% terhadap total pendapatan daerah. Dalam tiga tahun terakhir, kontribusi pendapatan transfer terhadap total pendapatan berada dalam kisaran lebih dari 70%.

Dan, berdasarkan tingkat persentase rasio pada tingkat kemandirian keuangan daerah Provinsi Sumatera Utara selama periode 2018 hingga 2022 adalah sebesar 18,52%. Sehingga, dapat diklasifikasikan Sumatera Utara pada tingkat kemandirian keuangan daerah tergolong rendah. Dapat dilihat juga tingkat kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota. Dimana terdapat tingkat kemandirian tertinggi dari 33 kabupaten/kota berada di Medan sebesar 37.42% tergolong rendah. Sebaliknya, tingkat kemandirian terendah berada di Nias Selatan sebesar 2.08% tergolong rendah sekali. Situasi ini mencerminkan bahwa penerapan sistem desentralisasi fiskal dalam hal kemandirian daerah masih belum sepenuhnya tercapai. Meskipun pemerintah pusat berkomitmen untuk memperluas peran pemerintah daerah dalam pengelolaan wilayahnya sendiri (Suparmoko, 2001).

Ketidakmandirian pada daerah masih terjadi, dikarenakan adanya daerah yang masih sangat bergantung pada transfer pusat cenderung kurang mandiri secara ekonomi, terutama ketika Dana Perimbangan tidak sebanding dengan kebutuhan pembangunan. Kurangnya diversifikasi PAD juga dapat membuat daerah rentan terhadap fluktuasi ekonomi atau perubahan kebijakan. Selain itu, tantangan dalam peningkatan efisiensi dan produktivitas sumber daya lokal menjadi penghambat kemandirian, karena hal ini memerlukan upaya yang berkelanjutan dalam meningkatkan potensi ekonomi dan pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal.

Dengan adanya kesenjangan antara pelaksanaan desentralisasi/otonomi daerah yang diharapkan dengan kenyataan yang terjadi di kabupaten dan kota di Sumatera Utara sehingga dapat menjadi daya tarik penulis mengadakan penelitian tersebut. Agar dapat mengetahui seberapa signifikan variabel pendapatan asli daerah dan dana perimbangan mempengaruhi variabel belanja daerah di kabupaten dan kota di Sumatera Utara pada tahun 2018 hingga 2022.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah :

- 1) Kurangnya kemandirian daerah dapat dilihat dari lemahnya kemampuan daerah dalam menggali pendapatan asli daerah.
- 2) Pemerintah daerah di Sumatera Utara masih sangat bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat.
- 3) Terdapat kesenjangan antara pelaksanaan desentralisasi/otonomi yang diharapkan dengan fakta yang terjadi di kabupaten dan kota Provinsi Sumatera Utara.

1.3 Batasan Masalah

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

- 1) Ruang lingkup permasalahan yang dibahas terkait Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Kota dan Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara.

- 2) Penelitian ini menggunakan data APBD periode 2018-2022 di Kota dan Kabupaten Provinsi Sumatera Utara.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini adalah :

- 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 Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan secara bersama-sama berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara ?

1.5 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah di atas, 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 Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara.

1.6 Manfaat Penelitian

- 1) Bagi Pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi penting dalam mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerah itu sendiri agar adanya peningkatan kualitas pelayanan publik demi kemajuan daerah.
- 2) Bagi Kampus, hasil penelitian ini diharapkan dapat bahan referensi bagi peneliti selanjutnya terutama dalam pembahasan yang berkaitan tentang pengaruh pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap belanja daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara.
- 3) Bagi Pihak Lain Yang Tertarik, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi, bahan perbandingan, dan acuan dalam melakukan penelitian lebih jauh.