

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

UU No. 23 Tahun 2014 mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak dan tanggung jawab daerah otonom untuk mengelola dan mengatur kepentingan pemerintahan dan masyarakatnya pada sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketika UU ini disahkan, maka pemerintah daerah berwenang untuk mengelola segala urusan pemerintah mulai dari perencanaan, pembangunan, pengendalian, dan evaluasi. Dalam rangka pengembangan dan pembangunan suatu daerah, pemerintah daerah wajib menemukan dan mengembangkan segala keunggulan/ potensi yang dimiliki daerah tersebut. Untuk mengetahui seberapa jauh pengembangan yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah, diharuskan untuk menilai bagaimana mengevaluasi kemampuan pemda untuk membangun dan memajukan daerahnya.

PP No. 12 Tahun 2019 mendefinisikan kinerja sebagai hasil/ output dari rancangan yang sudah atau sedang akan diraih yang berkaitan dengan pemanfaatan anggaran daerah kuantitas dan kualitas yang terukur. Didasari oleh PP tahun 2019, kinerja keuangan daerah ialah rancangan yang telah terealisasi yang berkaitan dengan pemanfaatan anggaran dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah.

Konsekuensi adanya otonomi daerah ialah sumber keuangan pemerintah daerah harus mumpuni supaya melayani dan menyejahterakan masyarakatnya. Berhasilnya penyelenggaraan otonomi daerah tidak luput dari usaha Pemerintah Daerah dalam mengola keuangannya yang sesuai dengan perundang-undangan. Sedangkan menurut Halim (2011), karakteristik daerah yang menjalankan otonomi dengan baik terletak pada kemampuan mengatur dan mengelola keuangan daerahnya. Dengan adanya otonomi daerah, sebaiknya menemukan potensi yang ada sehingga

menghasilkan sumber keuangan untuk membiayai keperluan pemerintah daerah tersebut dan menjadi tolok ukur kesuksesan otonomi daerah (Sanusi dan Irma, 2012). Selain itu, daerah otonom harus bisa mencari sumber keuangan terbesarnya dan berusaha semaksimal mungkin ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat.

Setiap tingkat pemerintah dapat secara independen mengelola keuangannya jika terbentuk perimbangan yang ideal diantara pemerintah pusat dan daerah. (Dollery, 2009). Akuntabilitas ialah pertanggungjawaban suatu Pemda pada bagian keuangan daerah. Keuangan daerah diperlukan karena menjadi salah satu elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan daerah. (Lotz, 2005). Otonomi daerah di Indonesia menerapkan skema desentralisasi. Menurut Fitriani & Dwirandra (2014) APBD memiliki data yang absolut sehingga belum cukup mampu memberikan informasi terkait kinerja keuangan daerah. Skema desentralisasi fiskal yang dilaksanakan ketika menjalankan otonomi daerah belum cukup mampu mencari sumber pendapatan daerah.

Berdasarkan pengolahan data yang di dapatkan melalui website resmi DJPK peneliti memperoleh data mengenai kinerja keuangan (Derajat Desentralisasi) daerah kabupaten/kota yang ada di Provinsi Sumatera Utara tahun 2018 – 2020. Tabel berikut menunjukam rata-rata kinerja keuangan (Derajat Desentralisasi) daerah kabupaten/ kota di Provinsi Sumatera Utara:

Tabel 1.1 Rata-Rata Kinerja Keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara 2018 – 2020

NO	Kabupaten/Kota	2018	2019	2020	Rata-Rata
1	Kab. Asahan	8,84	8,67	9,78	9,09
2	Kab. Batu Bara	6,11	10,83	14,07	10,33
3	Kab. Dairi	6,83	6,36	8,50	7,29
4	Kab. Deli Serdang	21,69	23,10	24,14	22,97
5	Kab. Humbang Hasundutan	10,10	7,31	7,23	8,21
6	Kab. Karo	10,64	8,26	7,91	8,93
7	Kab. Labuhanbatu	13,33	13,29	13,71	13,44

8	Kab. Labuhanbatu Selatan	5,87	7,78	6,48	6,71
9	Kab. Labuhanbatu Utara	5,51	6,47	5,73	5,90
10	Kab. Langkat	6,13	7,09	7,95	7,05
11	Kab. Mandailing Natal	5,56	5,86	6,00	5,80
12	Kab. Nias	9,84	11,16	11,63	10,87
13	Kab. Nias Barat	5,61	2,46	3,01	3,69
14	Kab. Nias Selatan	1,68	1,95	1,13	1,58
15	Kab. Nias Utara	6,98	6,55	7,60	7,04
16	Kab. Padang Lawas	4,61	4,58	4,25	4,48
17	Kab. Padang Lawas Utara	6,98	3,58	4,62	5,06
18	Kab. Pakpak Bharat	3,74	5,73	4,43	4,63
19	Kab. Samosir	5,91	6,83	7,56	6,76
20	Kab. Serdang Bedagai	12,44	9,09	8,02	9,85
21	Kab. Simalungun	7,48	8,15	7,32	7,65
22	Kab. Tapanuli Selatan	10,23	11,38	10,12	10,57
23	Kab. Tapanuli Tengah	6,29	7,33	7,37	6,99
24	Kab. Tapanuli Utara	8,18	8,55	10,33	9,02
25	Kab. Toba Samosir	5,25	6,32	5,70	5,75
26	Kota. Binjai	15,07	11,95	12,73	13,25
27	Kota. Gunung Sitoli	4,19	4,40	3,62	4,07
28	Kota. Medan	38,46	33,15	36,62	36,07
29	Kota. Padang Sidempuan	9,28	9,87	8,37	9,17
30	Kota. Sibolga	13,05	11,35	12,88	12,42
31	Kota. Tanjung Balai	11,71	9,83	10,41	10,65
32	Kota. Tebing Tinggi	15,88	14,75	13,79	14,80
33	Kota. Pematang Siantar	14,00	12,48	15,73	14,07

Dilihat dari tabel perhitungan kinerja keuangan (Derajat Desentralisasi) daerah diatas rata-rata kinerja keuangan dari kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara berada pada kategori sangat kurang. Melalui rata-rata kinerja keuangan tersebut menjelaskan bahwa pemerintah daerah belum mampu dalam meningkatkan PAD, dimana perolehan PAD tersebut akan dipergunakan sebagai sumber dana dalam pembiayaan pembangunan. Hal tersebut juga menjelaskan bahwa pemerintah daerah masih tergantung terhadap bantuan pemerintah pusat.

Berikut tabel mengenai pedoman penilaian kinerja keuangan berdasarkan Derajat Desentralisasi:

Tabel 1.2 Pedoman Penilaian Kinerja Keuangan Berdasarkan Derajat Desentralisasi

No	Presentase	Kategori
1	00,00% - 10%	Sangat Kurang
2	10,01 - 20%	Kurang
3	20,01 – 30%	Cukup
4	30,01% - 40%	Sedang
5	40,01% -50%	Baik
6	>50,00%	Sangat Baik

Menurut Adi dan Ekaristi (2009), kemandirian daerah tidak berkembang secara signifikan dari waktu ke waktu, melainkan justru menurun. Menurut riset Susilo dan Adi (2007) serta Setiaji dan Adi (2007), otonomi daerah cenderung menurun di era otonomi. Penyebabnya ialah banyak pemerintah daerah yang belum mengupayakan dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dan semakin mengandalkan Dana Alokasi Umum (DAU) untuk melaksanakan otonominya. Pada dasar utama yang dapat diterapkan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah karena biaya pengelolaan pemerintah daerah, mengurangi ketergantungan mereka pada pemerintah pusat (Yanusa, 2013).

PAD didefinisikan sumber utama pendanaan dan belanja daerah. Untuk meningkatkan PAD, daerah harus mampu menggali dan mengidentifikasi sumber dayanya sendiri. Jika kontribusi PAD pada APBD tinggi, maka rendah pula ketergantungan suatu daerah pada pemerintah pusat (Abdullah, 2015). Pendapatan daerah juga bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan bagian dari Dana Perimbangan, yaitu Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus Pemerintah Pusat. Dana kompensasi yang besar mengindikasikan bahwa untuk mencukupi kebutuhannya pemda masih bergantung pada pusat sehingga hal ini menunjukkan rendahnya kemampuan keuangan pemerintah daerah.

Terbentuknya daerah otonom yang mandiri menjadi harapan besar bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan daerahnya dengan kemampuan serta kemauan daerah. Sebagai hasil dari pengenalan prinsip desentralisasi ke dalam sistem pemerintahan saat ini, setiap daerah harus bebas

mengembangkan a daerahnya sendiri tanpa campur tangan pemerintah pusat untuk melayani masyarakatnya dengan sebaik-baiknya.

Namun dalam praktiknya, pemerintah daerah terlalu mengandalkan bantuan pemerintah pusat untuk mendanai kebutuhan anggaran daerah dengan tidak mengoptimalkan pendapatan daerah. Pemerintah berfungsi sebagai sumber daya utama bagi pemerintah daerah untuk mendanai operasi besar yang dilaporkan oleh pemerintah daerah dan dimasukkan dalam perhitungan APBD mereka. Saat penerimaan daerah berasal dari bantuan pusat, maka stimulus belanja yang dihasilkan berbeda dengan stimulus yang diperoleh dari pendapatan daerah (khususnya pajak daerah), dimana respon belanja daerah lebih besar dari transfer pendapatannya sendiri, maka disebut *Flypaper Effect* (Mardiasmo, 2018).

Pemerintah pusat ikut campur tangan dalam dana bagi hasil, dana alokasi khusus serta dana alokasi umum. Menanggapi mal sikap angkuh pemerintah pusat dan belum dilimpahkannya kewenangan pengelolaan sumber daya alam ke daerah, menjadi alasan munculnya persoalan di daerah lain. Pemerintah pusat seharusnya tidak kesulitan memenuhi kewajibannya kepada Kementerian Keuangan dalam memperkirakan berapa banyak yang didapat setiap daerah dari penyelenggaraan sumber daya alam. Sesuai undang-undang Keputusan No. 32 Tahun 2004 mengatakan bahwa contoh sumber pendapatan daerah ialah pendapatan asli daerah (PAD) yang meliputi hasil pajak daerah, pajak daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta pendapatan asli daerah lainnya yang sah.

Dana APBN yang digunakan untuk mendukung pengembangan inisiatif tertentu yang ditujukan untuk meningkatkan infrastruktur daerah ialah Dana Alokasi Khusus. Dana Alokasi Khusus (DAK) menurut Subekan (2012), memiliki tujuan dalam hal meningkatkan baik sarana maupun prasarana fisik daerah sesuai dengan prioritas nasional dan menutup pertumbuhan kesenjangan tingkat antar wilayah serta *sector* ialah prosedur transfer keuangan pemerintah pusat

ke daerah. Karena tujuan alokasi keuangan khusus ini adalah untuk mendorong pemerataan infrastruktur di daerah-daerah terpilih, tidak seluruh daerah menerima dana DAK.

Dana bagi hasil merupakan dana yang berasal dari perolehan APBN yang didistribusikan kepada daerah dengan mengamati potensi daerah penghasil sesuai angka persentase tertentu untuk membiayai kebutuhannya dalam rangka mewujudkan desentralisasi (Nordiawan et al, 2007). Didasari oleh buku dasar penyusunan APBD tahun 2012, pemerintah daerah yang memperoleh DBH yang cukup besar, sebaiknya penggunaan dana dioptimalkan supaya menunjang pelayanan public serta pengembangan infrastruktur daerah. Selain untuk pemerataan, DBH juga ditujukan untuk memberikan ke daerah atas sumber daya yang ada. Dengan demikian, pendapatan atas pajak negara serta pendapatan mengenai sumber daya alam dipungut oleh pemerintah pusat. Akan tetapi pemerintah daerah selaku penghasil kekayaan tetap mendapatkan bagian atas hasil dari sumber daya daerahnya.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 pasal 1 ayat 42 berbunyi Kawasan Khusus ialah bagian zona dalam Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat dalam melaksanakan fungsi pemerintahan yang sifatnya khusus bagi kepentingan nasional yang tercantum pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada kepentingan terbaik Pemerintah daerah turut mendukung tempat-tempat lain yang membutuhkan bantuan. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 1 angka 64 UU No. 28 Tahun 2009 Republik Indonesia. Retribusi daerah, yang biasanya disebut Retribusi, retribusi ialah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa ataupun pemberian izin tertentu yang khusus lalu dialokasikan oleh Pemerintah Daerah dalam kepentingan badan maupun individu.

Penganggaran membutuhkan *accounting* dan *technology* yang cermat. *Accounting* digunakan untuk penganggaran, sebagian besar untuk memperkirakan pengeluaran program dan

meramalkan situasi ekonomi pemerintah dan perubahan masa depan. Data akuntansi sangat berguna dalam menentukan program mana yang paling produktif mengingat sumber daya keuangan pemerintah (Mardiasmoro, 2018:166).

Kepadatan penduduk merupakan salah satu unsur belanja modal. Penduduk dianggap sebagai variabel utama dalam menilai kebutuhan anggaran daerah, menurut Pasal 28 UU No. 30 Tahun 2004. Dalam menghitung kepadatan penduduk dengan menggunakan total penduduk sebanding dengan luas wilayah (km^2). Kepadatan penduduk merupakan salah satu standar pemerintah dalam mengalokasikan penanaman modal dalam rangka pembangunan (Williams dan Kavanagh, 2018). Semakin besar kepadatan penduduk ataupun wilayah, semakin besar pula tanggung jawab pemerintah daerah agar memenuhi kebutuhan pembangunan infrastruktur dan fasilitas infrastruktur.

Meskipun faktor-faktor lain seperti organisasi, manajemen, sumber daya manusia, sarana maupun prasarana, dan *variable* pendukung diantaranya semuanya berdampak mengikuti kemampuan keuangan daerah, masalah keuangan daerah adalah salah satu hambatan paling signifikan pada pelaksanaan otonomi daerah. Pentingnya variabel keuangan daerah muncul dari fakta bahwasannya mobilisasi sumber daya keuangan daerah dianggap apabila komponen yang paling signifikan dari pemerintah daerah. Berlandaskan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengenai Pendapatan Asli Daerah pada pasal 6 mengatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berasal dari, pajak daerah, retribusi daerah dan juga hasil pengelolaan kekayaan daerah yang Dipisahkan, Lain-lain PAD yang Sah.

Pemerintah daerah dengan PAD tinggi pasti tidak akan bergantung pada subsidi pemerintah pusat. Mereka akan menggunakan PAD untuk berupaya meningkatkan infrastruktur di wilayah

mereka. Mereka menyadari bahwa berinvestasi dalam infrastruktur yang benar akan mendorong pembangunan ekonomi di wilayah tersebut, menghasilkan pendapatan bagi pemerintah daerah.

Research gap didasarkan pada penelitian yang dilakukan oleh banyak peneliti antara 2018 hingga 2020 yang menemukan perbedaan substansial dalam pengaruh DBH, DAU, dan DAK terhadap kinerja keuangan daerah.

Berlandaskan hal di atas, peneliti tertarik untuk mengambil judul penelitian. “PENGARUH DANA BAGI HASIL, DANA ALOKASI UMUM, DANA ALOKASI KHUSUS TERHADAP KINERJA KEUANGAN DAERAH PADA PEMERINTAHAN PROVINSI SUMATERA UTARA PERIODE 2018-2020”.

1.2 Identifikasi Masalah

1. Pemerintah daerah terlalu bergantung pada transfer pemerintah pusat
2. Pemerintah daerah dana transfer (grant) dari pemerintah pusat dijadikan sebagai dana utama oleh pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara
3. Rendahnya tingkat kinerja keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara
4. Apakah Dana Bagi Hasil mempunyai pengaruh pada kinerja keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara
5. Apakah Dana Alokasi Umum mempunyai pengaruh pada kinerja keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara
6. Apakah Dana Alokasi Khusus mempunyai pengaruh pada kinerja keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara
7. Apakah Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus mempunyai pengaruh pada kinerja keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara.

1.3 Pembatasan Masalah

Supaya tercapainya tujuan yang diinginkan pembatasan untuk penelitian ini adalah pengaruh dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Efisiensi Keuangan Daerah.

1.4 Rumusan Masalah

1. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) mempengaruhi efisiensi keuangan daerah pemerintahan provinsi Sumatera Utara periode 2018 - 2020?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) mempengaruhi efisiensi keuangan daerah pemerintahan provinsi Sumatera Utara periode 2018 - 2020?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) mempengaruhi efisiensi keuangan daerah pemerintahan provinsi Sumatera Utara periode 2018 - 2020?
4. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) mempengaruhi provinsi Sumatera Utara periode 2018-2020?

1.5 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengaruh dari Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Efisiensi Keuangan Daerah Pemprov Sumut pada tahun 2018-2020.
2. Untuk mengetahui pengaruh dari Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap efisiensi keuangan daerah Pemprov Sumut pada tahun 2018-2020.
3. Untuk mengetahui pengaruh dari Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap efisiensi keuangan daerah Pemprov Sumut pada tahun 2018-2020
4. Untuk Mengetahui pengaruh dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap efisiensi keuangan daerah Pemprov Sumut pada tahun 2018-2020

1.6 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

1. Bagi Penulis

Penelitian dapat meningkatkan wawasan penulis, khususnya dalam hal kebijakan pemerintah pusat serta daerah pada penyelenggaraan APBN juga pembangunan prasarana serta sarana umum.

2. Bagi pembaca

Penelitian dapat dimanfaatkan sebagai batu loncatan bagi terciptanya peneliti-peneliti baru di bidang kebijakan publik dan efisiensi keuangan daerah.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah Pusat dan Daerah

Studi ini bisa digunakan oleh pemerintah federal dan negara bagian untuk menentukan berapa banyak uang yang harus didistribusikan ke setiap daerah, berdasarkan kebijakan efisiensi keuangan daerah dan populasi masing-masing daerah.