

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Menurut Undang – Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 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 pelaksanaan otonomi daerah akan terjadi desentralisasi yang merupakan penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, merencanakan, merumuskan, dan melaksanakan kebijakan serta program pembangunan yang bisa disesuaikan dengan kebutuhan daerah setempat sehingga dapat meningkatkan kemajuan dan kesejahteraan masyarakat serta menekan tingkat kemiskinan.

Pemerintahan daerah dapat terselenggara dengan baik disebabkan oleh faktor sumber daya yang dapat menggerakkan jalannya kegiatan pemerintah daerah. Faktor keuangan merupakan faktor utama dari sumber daya finansial yang digunakan sebagai pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerah. Menurut Saragih (2003: 82) keuangan daerah berarti segala bentuk kekayaan milik daerah yang berhubungan dengan seluruh hak dan kewajiban daerah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah yang ada di dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan Daerah.

Dalam pelaksanaan desentralisasi dibiayai atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah. Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) adalah rencana keuangan tahunan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD mempunyai peran yang sangat penting dalam pembangunan daerah karena APBD mencerminkan bagaimana suatu daerah dapat menggali dan mengelola potensi sumber pendapatan serta mendistribusikan pendapatan tersebut untuk belanja dan pembiayaan daerah secara tepat. Penyelenggaraan keuangan daerah akan berjalan dengan baik dan optimal apabila

terdapat keseimbangan antara sumber-sumber penerimaan daerah dengan pengeluaran yang dilakukan pemerintah daerah sehingga diharapkan dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat lebih maksimal.

Pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Aceh merupakan salah satu daerah otonom yang diberi keleluasan untuk mengatur pendanaannya dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sebagai perwujudan pelaksanaan desentralisasi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, pendapatan daerah merupakan hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan, sumbernya terdiri dari, pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Sumber pendapatan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah dari seluruh pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Aceh tahun 2014 dan 2015 hanya memberikan kontribusi sebesar 9%, tahun 2016 sebesar 7% dan tahun 2017 sebesar 9%. Persentase tersebut belum mampu memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap total pendapatan daerah dari seluruh pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Aceh. Kontribusi PAD yang memadai menentukan tingkat kemandirian daerahnya dalam memenuhi belanja kebutuhan daerahnya sehingga tidak selalu bergantung kepada bantuan pemerintah pusat, apabila suatu saat dana perimbangan sudah tidak berlaku lagi.

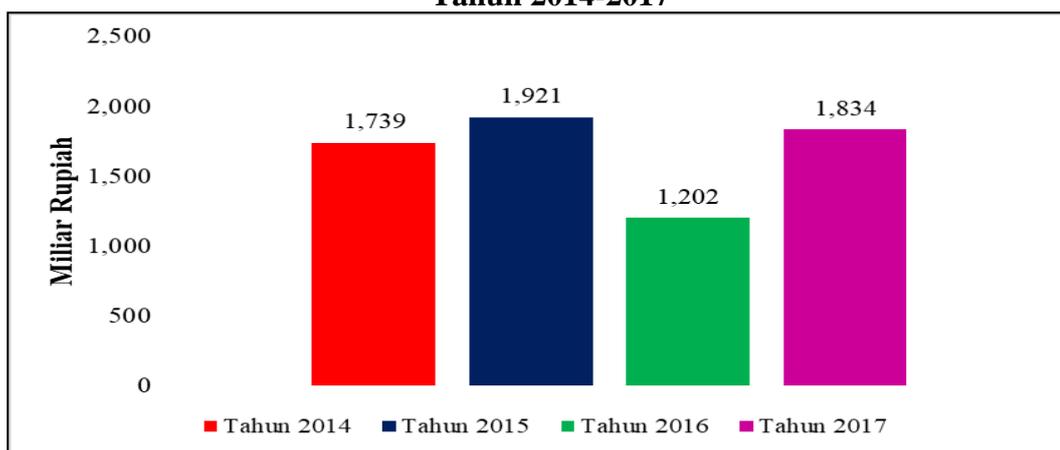
Sumber pendapatan utama pada seluruh pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Aceh berasal dari dana perimbangan. Dana perimbangan atau dana transfer adalah sumber pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat untuk mendukung pelaksanaan pemerintah daerah dalam mencapai otonomi daerah. Dana perimbangan dari seluruh pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Aceh memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap total pendapatan daerahnya yaitu tahun 2014 sebesar 67%, tahun 2015 sebesar 63%, tahun 2016 sebesar 50% dan tahun 2017 sebesar 59%. Dana transfer diberikan oleh pemerintah pusat dikarenakan adanya ketidaksamaan kekayaan sumber daya alam yang ada di Indonesia, sehingga apabila PAD sangat kecil kontribusinya maka dana perimbangan dapat membantu pembiayaan belanja daerahnya. Pemerintah daerah dapat menggunakan dana ini dengan efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat disertai dengan pertanggungjawaban atas

penggunaan dana tersebut. Dana perimbangan terbagi menjadi tiga komponen yaitu dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK).

Dalam pengelolaan keuangan daerah juga sering kali terjadi sisa anggaran (SiLPA) dalam laporan realisasi anggaran (LRA) karena kapasitas belanja yang tidak maksimal, hal ini bisa disebabkan oleh efisiensi dalam pelaksanaan kegiatan yang anggarannya belum terealisasi seluruhnya, kegiatan belum selesai sehingga anggarannya dimasukkan ke tahun berikutnya dan kegiatan yang batal dilaksanakan. Sisa lebih pembiayaan anggaran merupakan sumber penerimaan pembiayaan daerah yang berasal dari selisih lebih antara realisasi pembiayaan dengan surplus/defisit anggaran yang terjadi.

**Gambar 1.1**

**Realisasi SiLPA Seluruh Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Aceh  
Tahun 2014-2017**



Sumber Data : LKPD Kabupaten dan Kota di Provinsi Aceh

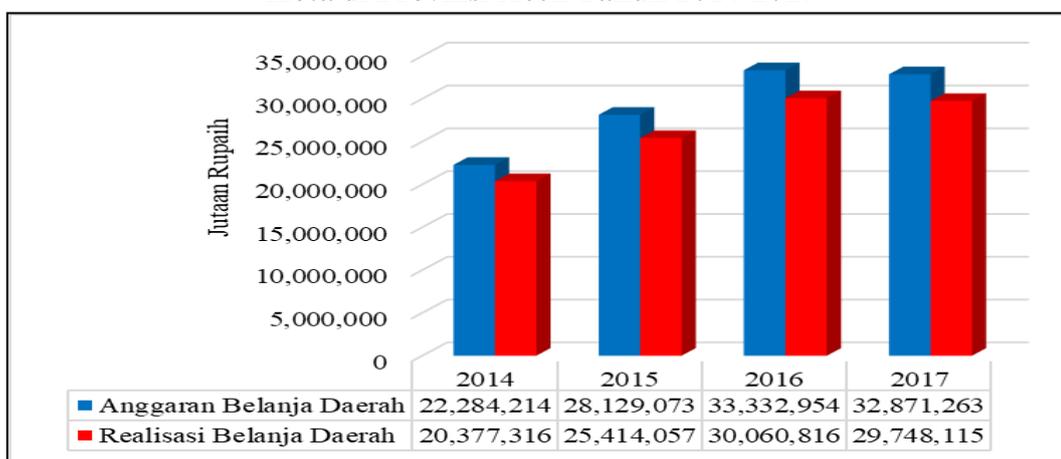
Beberapa daerah membuat kebijakan termasuk sebagian besar pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Aceh bahwa SiLPA diharuskan bernilai nol atau nihil, artinya tidak direncanakan terjadi selisih antara jumlah penerimaan dan jumlah pengeluaran daerah. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mendorong Pemerintah Daerah kabupaten dan kota untuk lebih bertanggung jawab terhadap dana publik agar berjalan ekonomis, efisiensi dan efektivitas. Namun jika dilihat dari data diatas menunjukkan bahwa pada seluruh Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Aceh memiliki jumlah realisasi sisa lebih pembiayaan anggaran yang cukup besar dan mengalami peningkatan pula dari tahun 2014-2015 dan dari tahun 2016-2017. Kondisi ini menunjukkan bahwa masih ada dana yang belum

digunakan dalam memenuhi pelayanan dasar kepada masyarakat, sehingga pemerintah daerah harus mampu melakukan aktivitas untuk mendorong penyerapan belanja daerahnya untuk memperbaiki kondisi tersebut.

Sumber pendapatan daerah dan sumber penerimaan pembiayaan daerah yang diperoleh pemerintah daerah digunakan untuk memenuhi kebutuhan belanja pemerintah daerahnya yang dapat memberikan kualitas yang lebih baik dalam pelayanan kepada masyarakat maupun perkembangan daerahnya. Belanja daerah merupakan pengeluaran wajib pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sendiri.

**Gambar 1.2**

**Anggaran dan Realisasi Belanja Daerah Seluruh Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Aceh Tahun 2014-2017**



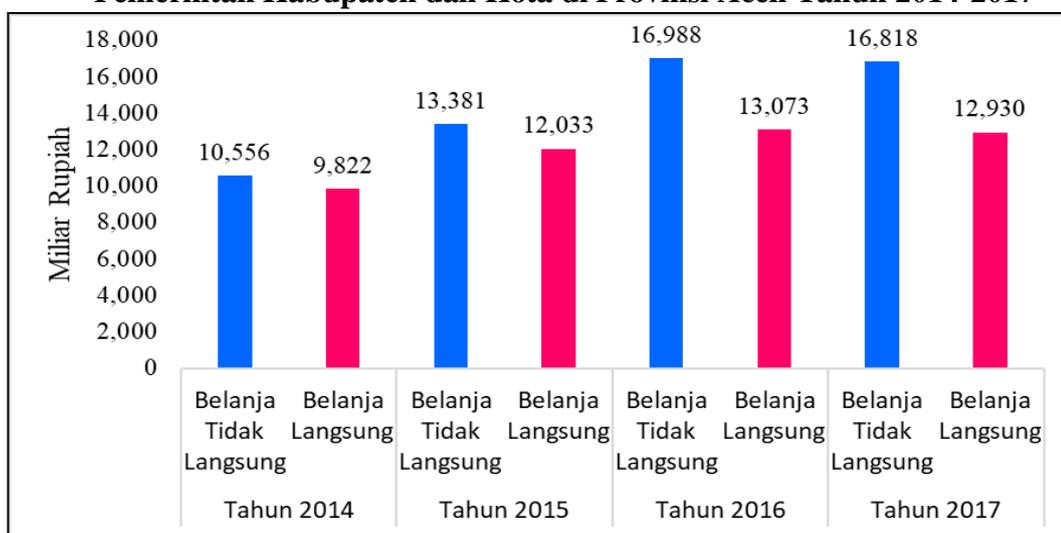
Sumber Data : LKPD Kabupaten dan Kota di Provinsi Aceh

Dari data diatas menunjukkan bahwa dari total seluruh pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Aceh dari tahun 2014-2017 realisasi belanja daerahnya belum mampu mencapai anggaran yang telah ditetapkan. Penyerapan anggaran belanja daerah perlu dilakukan secara maksimal oleh pemerintah daerah agar dapat memberikan dampak positif yang dapat dirasakan baik secara langsung maupun tidak langsung oleh masyarakat dan daerahnya. Selain itu, dalam sistem belanja pemerintah daerah dikenal dengan istilah belanja langsung dan belanja tidak langsung. Porsi belanja daerah yang ideal adalah belanja langsung 70% dan belanja tidak langsung 30%. Jika proporsi pengalokasian belanja langsung lebih kecil maka akan berimplikasi pada rendahnya efektivitas APBD dalam mengimplementasikan berbagai program pembangunan daerah dibidang

infrastruktur, pertanian, perekonomian, kesehatan, pendidikan dan yang lainnya. Hal ini dikarenakan kurangnya dana untuk membiayai pembangunan daerah tersebut. Pemerintah daerah harus dapat mengendalikan belanja daerah dengan melakukan efisiensi belanja dan penghematan anggaran. Belanja daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah diharapkan lebih banyak digunakan untuk kepentingan masyarakat.

**Gambar 1.3**

**Realisasi Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung Seluruh Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Aceh Tahun 2014-2017**



Sumber Data : LKPD Kabupaten dan Kota di Provinsi Aceh

Dari data diatas, dalam realisasi APBD pada total seluruh Kabupaten dan Kota yang berada dalam Provinsi Aceh menunjukkan bahwa adanya ketidakberimbangan alokasi belanja daerah antara belanja tidak langsung dan belanja langsung dimana pada tahun 2014-2017 masih didominasi dengan belanja tidak langsung yang sebagian besarnya digunakan untuk membayar gaji aparatur daerah. Alokasi dana yang seharusnya dimaksimalkan untuk pelayanan masyarakat tetapi banyak digunakan untuk membiayai belanja pegawai yang akhirnya mengurangi alokasi anggaran untuk pelayanan masyarakat dan memberikan dampak pemborosan pada bagian pemerintah daerah.

Dalam mewujudkan pembangunan daerah membutuhkan biaya yang cukup besar, sehingga pemerintah daerah harus mempunyai sumber penerimaan yang dapat menopang setiap belanja daerah. Kementerian keuangan menyatakan bahwa masih ada pemerintah daerah yang belum mematuhi aturan pengeluaran wajib

(*mandatory spending*) untuk pendidikan, kesehatan, dana desa dan infrastruktur padahal dana tersebut akan berdampak langsung kepada masyarakat. Dalam hal ini pemerintah melalui kementerian keuangan (kemenkeu) akan menjatuhkan sanksi berupa penundaan hingga pemangkasan dana alokasi umum (DAU) atau dana bagi hasil (DBH) kepada daerah yang tidak memenuhi kewajiban alokasi belanja yang diatur oleh undang-undang (*mandatory spending*), (Florentin. 2017. <https://bisnis.tempo.co>, 10 Februari 2019). Oleh karena itu, pemerintah daerah harus bisa mengalokasikan belanja daerahnya agar dapat digunakan secara optimal, sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menurunkan tingkat kemiskinan masyarakatnya.

Pengelolaan pemerintahan yang harus dilakukan sendiri oleh pemerintah daerah menuntut adanya kemandirian daerah dalam mengembangkan potensi-potensi daerah sehingga mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang merupakan tujuan dari pembangunan daerah. Pengembangan suatu daerah dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah dengan potensi dan ciri khas daerah masing-masing. Pengembangan potensi tersebut merupakan dasar pondasi atas terbangunnya struktur perekonomian nasional, dimana saat ekonomi daerah kuat maka ekonomi nasional juga akan semakin kuat.

Peneliti sebelumnya Susanti dan Indrian (2017) yang meneliti pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja daerah Kabupaten Nganjuk menunjukkan hasil bahwa PAD tidak berpengaruh secara signifikan terhadap belanja daerah dan DAU yang merupakan bagian dari dana perimbangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Menurut Muhammad (2015) yang juga meneliti pengaruh PAD, DAK dan DAU terhadap belanja daerah Kabupaten dan Kota di Sulawesi Selatan menunjukkan hasil bahwa PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah dan DAU yang merupakan bagian dari dana perimbangan tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah sedangkan DAK yang juga bagian dari dana perimbangan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah.

Penelitian lain yang dilakukan Wia, Wahyudin dan Nordiansyah (2015) yang meneliti pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan, menunjukkan hasil bahwa PAD

tidak berpengaruh terhadap belanja daerah sedangkan DAU dan DAK yang merupakan bagian dari dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah. Peneliti selanjutnya, Masayu dan Catur (2017) yang meneliti pengaruh PAD dan dana perimbangan terhadap belanja daerah kota Bandung menunjukkan hasil bahwa secara parsial PAD dan dana perimbangan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Sisa Pembiayaan Anggaran terhadap Belanja Daerah (Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Aceh Tahun 2014-2017)”**.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja daerah?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah?
3. Apakah sisa pembiayaan anggaran berpengaruh terhadap belanja daerah?
4. Apakah pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan sisa pembiayaan anggaran secara simultan berpengaruh terhadap belanja daerah?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh dana perimbangan terhadap belanja daerah.
3. Untuk mengetahui pengaruh sisa pembiayaan anggaran terhadap belanja daerah.
4. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan sisa pembiayaan anggaran secara simultan terhadap belanja daerah.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, antara lain :

1. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam pengelolaan keuangan daerah yang berkaitan dengan pengembangan daerah serta mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan sisa pembiayaan anggaran terhadap belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Aceh.

2. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan potensi sumber penerimaan yang dimiliki oleh daerah yaitu pendapatan asli daerahnya sendiri seperti pajak daerah dan retribusi daerah dan menggunakannya dengan seimbang dan sesuai kebutuhan sehingga dapat terwujudnya pemerintahan yang baik.

3. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat untuk lebih memahami pengaruhnya pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan sisa pembiayaan anggaran terhadap belanja daerah sehingga dapat meningkatkan kesadaran masyarakat agar secara aktif berperan serta dalam pembangunan daerah demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat.