

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Reformasi membawa banyak perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Negara Republik Indonesia. Era reformasi ditandai dengan bangkitnya demokrasi yaitu lahirnya undang-undang tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau yang lebih dikenal dengan Otonomi daerah. Pelaksanaan Otonomi daerah merupakan titik fokus yang penting dalam rangka memperbaiki kesejahteraan rakyat. Pengembangan suatu daerah dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah dengan potensi dan kekhasan daerah masing-masing. Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004(1) tentang Pemerintahan Daerah. Setelah UU No. 32 tahun 2004, terdapat dua UU lain yang membahas pemerintahan daerah, yaitu UU No. 12 tahun 2008 dan UU No. 23 tahun 2014. Namun, UU tentang pemerintahan daerah yang paling baru dan yang berlaku saat ini ialah UU No. 9 tahun 2015.

Implikasi dari kebijakan otonomi daerah adalah daerah diberikan tanggungjawab dan wewenang untuk memanfaatkan peluang dalam menggali segala potensi daerah yang dimiliki guna mendukung kemampuan keuangan daerah sebagai modal pembiayaan belanja daerah dan penyelenggaraan pemerintah di daerah. Pemberian wewenang yang lebih luas dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah berdampak baik bagi perkembangan pembangunan daerah-daerah di Indonesia yang berimplikasi pada peningkatan pelayanan publik, kesejahteraan, dan jaminan masyarakat yang lebih baik.

Belanja daerah meliputi belanja langsung dan tidak langsung (Permendagri No. 25 Tahun 2009)(2) merupakan pengalokasian dana yang harus dilakukan secara efektif dan efisien, dimana belanja daerah dapat menjadi tolak ukur keberhasilan otonomi daerah. Pemerintah Daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja untuk menambah aset tetap. Belanja daerah menurut Mardiasmo (2002)(3) merupakan seluruh pengeluaran daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan jurusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Dalam Peraturan Menteri

Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006(4) disebutkan, sumber pendapatan daerah yang digunakan untuk membiayai belanja daerah adalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-lain penerimaan yang sah.

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki (UU No. 34 Tahun 2000)(5). Pendapatan Asli Daerah bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mengoptimalkan potensi pendanaan daerah sendiri dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Pemerintah Daerah dalam mengalokasikan belanja daerah harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan Pendapatan Asli Daerah yang diterima. Besar kecilnya belanja daerah akan ditentukan dari besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Yuriko Ferdian (2013)(6) dengan mengambil studi empiris pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat menemukan bukti bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan positif terhadap Belanja Daerah. Yohannes Eko Adventino (2016)(7) juga melakukan penelitian yang sama dengan studi pada Kota Balikpapan mengemukakan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah.

Dana Perimbangan menurut Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2000(8) adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk menciptakan keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk beberapa daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah relatif kecil, jalannya roda pemerintahan akan bergantung pada tersedianya Dana Perimbangan (Bawono dan Novelsyah, 2012: 16-17)(9). Dalam UU No. 33 Tahun 2004(10) tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan dijelaskan bahwa Dana Perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Penelitian yang dilakukan oleh Yuriko Ferdian (2013)(6) menemukan bukti bahwa Dana Perimbangan berpengaruh signifikan positif terhadap Belanja Daerah. Sedangkan Yohannes Eko Adventino (2016)(7) melakukan penelitian yang sama mengemukakan bahwa Dana Perimbangan tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah.

Lain-lain Pendapatan yang Sah merujuk pada UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 12 tahun 2008 dan UU No. 23 tahun 2014 yang kemudian dirubah menjadi UU No. 9 tahun 2015(11) tentang Pemerintah Daerah adalah seluruh pendapatan daerah selain Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Yuriko Ferdian (2013)(6) menunjukkan bahwa Lain-lain Pendapatan yang Sah berpengaruh signifikan positif sedangkan penelitian Yohannes Eko Adventino (2016)(7) menunjukkan

bahwa Lain-lain Pendapatan yang Sah tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah.

Setiap belanja daerah yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah terlebih dahulu dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam Permendagri No. 13 tahun 2006(4) pasal 22 menyatakan bahwa pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan yang Sah merupakan sumber pendapatan daerah. Ini berarti pemerintah daerah akan menyesuaikan belanja daerah yang akan dikeluarkan dengan Pendapatan Asli Daerah yang diterima, Dana Perimbangan yang ditransfer dari pusat dan Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Fenomena yang terjadi di Provinsi Kalimantan Utara dalam uraian singkat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kalimantan Utara 2018 yakni, pendapatan daerah mencapai Rp 2,35 triliun dan belanja daerah Rp 3,067 triliun. Maka terjadi defisit anggaran sekitar Rp 632,59 miliar. Untuk mengurangi defisit itu, disepakati melalui pembiayaan yang berasal dari sisa lebih penghitungan anggaran 2017 yang mencapai Rp 349,41 miliar, pinjaman daerah Rp 340,67 miliar dan penyertaan modal Rp 57,50 miliar (humas.kaltaraprov.go.id : 29 Desember 2017)(12)

Di Kota Semarang (Zainal Arifin, Jateng Tribunnews : 7 November 2017)(13) pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2017 terjadi defisit anggaran sebesar Rp 792 miliar. Disebutkan, defisit anggaran pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 2017 akhirnya ditutup dari sisa lebih penghitungan anggaran tahun 2016 Rp 818 miliar yang dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Perubahan. Akibatnya banyak pekerjaan besar yang tidak bisa dilaksanakan meskipun sebelumnya telah dianggarkan.

Selanjutnya fenomena rendahnya belanja daerah yang berkaitan dengan rendahnya penyerapan anggaran belanja di sejumlah daerah, Wakil Presiden Jusuf Kalla memanggil tiga menteri yaitu Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Desa. Sebelumnya Presiden Joko Widodo berulang kali menunjukkan kegeramannya terhadap lambannya penyerapan anggaran kementerian, lembaga pemerintah daerah. Selain memberikan jaminan hukum bagi kuasa pengguna anggaran. Jokowi juga mengeluarkan sanksi bagi pemerintah daerah yang penyerapan anggarannya rendah pada tahun ini. Presiden meminta Menteri Dalam Negeri menerapkan sanksi kepada daerah yang serapannya masih sangat rendah, diantaranya dengan tidak memberikan Dana Alokasi Khusus, memotong insentif atau kalau perlu dananya tidak diberikan dalam bentuk tunai, tapi dalam bentuk surat utang. Penyerapan anggaran hingga kini masih menjadi perhatian dari pemerintah pusat. Pasalnya, anggaran belanja modal yang baru digunakan sejauh ini baru 20% dari total Rp 290,3 trilliun yang dianggarkan. Menurut

Menteri Keuangan, sanksi ini akan diberikan berupa pemberian Dana Alokasi Umum dalam bentuk Surat Perbendaharaan Negara serta pengurangan atau penundaan Dana Alokasi Khusus. Ketentuan ini akan dimuat dalam Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2016 yang mengacu pada penyerapan anggaran 2015. (Noor Aspasia Hasibuan, CNN Indonesia : 3 September 2015).(14)

Yang terjadi pada Kabupaten Batang, anggarantahun 2017 sebesarRp 1.588.601.940.818,00danrealisasinyasebesarRp. 1.566. 154.720.813,58atau 98,59 persen, sehinggaPendapatan Daerah kurang dari target sebesar Rp22.447.220.004,42. Sedangkan Anggaran Belanja dalam penetapan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran 2017 sebesar Rp1.672.200.073.871,00 dan realisasinya sebesar Rp1.563.181.721.380,96 atau 93,48 persen sehingga yang tidak terserap sebesar Rp109.018.352.490,04 atau 6,52 persen. Anggaran yang tidak terserap diantaranya belanja pegawai sebesar Rp. 42 miliar, belanja barang sebesar Rp. 27 miliar, belanja Hibah Rp. 2,9 miliar, bantuan sosial Rp. 2 miliar, belanja modal Rp. 31 miliar, belanja tak terduga Rp. 2 miliar dan belanja transfer bagi hasil ke desa Rp. 1,6 miliar. (Dina Indriani, Jateng Tribunnews : 25 Juni 2018)(15)

Kinerja keuangan suatu daerah bisa dinilai melalui tinggi rendahnya Pendapatan Asli Daerah yang dihasilkan oleh daerah. Bila dilihat hubungannya dari kontribusi otonomi daerah bagi setiap daerah, Pendapatan Asli Daerah sering dianggap menjadi salah satu penunjuk ataupun tolak ukur dalam menilai keterikatan daerah terhadap pusat. Pada dasarnya, makin banyak kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, ini menandakan makin kecilnya keterikatan regional terhadap sentral sebagai efek implementasi otonomi daerah atas asas secara nyata serta bertanggung jawab (Rinaldi, 2012) (16).

Kabupaten Batang sebagai salah satu kabupaten yang senantiasa dari tahun ke tahun berupaya untuk meningkatkan daerahnya sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah. Dalam hal ini pembangunan senantiasa harus mengacu pada suatu perencanaan yang dijabarkan dalam Pola Dasar Pembangunan, Rencana Pembangunan Lima Tahun, Arah kebijakan Umum, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kebijakan perencanaan tidak lepas dari sumber pembiayaan yang tersedia maupun yang direncanakan dan urutan prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan.

Adapun upaya peningkatan daerah tersebut adalah upaya untuk meningkatkan penerimaan pendapatan daerah yang pada garis besarnya ditempuh dengan usaha intensifikasi yang artinya suatu tindakan atau usaha memperbesar penerimaan dengan cara melakukan pemungutan yang lebih ketat dan teliti. Usaha intensifikasi ini mempunyai ciri utama yaitu usaha untuk memungut sepenuhnya dan dalam batas-batasan ketentuan yang ada. Sedangkan usaha intensifikasi

adalah usaha untuk mencuri dan menggali potensi sumber-sumber pendapatan yang baru atau belum sah.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka akan dilakukan penelitian di Kabupaten Batang karena Kabupaten Batang sebagai instansi yang mengurus masalah pendapatan daerah tentu sangat relevan dengan penelitian yang membahas masalah tentang pengaruh pendapatan daerah terhadap belanja daerah. Kabupaten Batang memiliki pertumbuhan ekonomi yang cukup pesat, hal ini ditunjukkan oleh naiknya pendapatan perkapita dari tahun ke tahun. Pertumbuhan ekonomi ini karena didukung oleh potensi alam, keadaan wilayah, topografi dan salah satu gerbang sebelah barat menuju Kota Semarang.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian yang akan dilakukan tentang **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan yang Sah Terhadap Belanja Daerah”**

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan diatas, penulis mengidentifikasi masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Di beberapa daerah, pendapatan daerahnya belum mampu mengimbangi belanja daerah, sehingga belanja daerah sering mengalami defisit.
2. Sebagian besar defisit ditutup dengan sisa lebih penghitungan anggaran tahun sebelumnya.
3. Penyerapan anggaran di sejumlah daerah masih rendah.
4. Masih banyak pembangunan yang terhambat penyelesaiannya dengan alasan kurang anggaran.

## 1.3 Pembatasan Masalah

Agar penelitian ini lebih terarah, terfokus, dan tidak meluas, penulis membatasi penelitian ini pada:

1. Variabel independen : Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan yang Sah; dan  
Variabel dependen : Belanja Daerah
2. Data Laporan Realisasi Anggaran periode 2013-2017.
3. Studi hanya pada Badan Pengelolaan Keuangan, Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Batang.

## 1.4 Rumusan Masalah

Untuk memperjelas permasalahan yang akan diteliti, penulis merumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan yang Sah berpengaruh secara simultan terhadap Belanja Daerah ?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah ?
3. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah ?
4. Apakah Lain-lain Pendapatan yang Sah berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah ?

#### 1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui dan menganalisis apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan yang Sah berpengaruh secara simultan terhadap Belanja Daerah
2. Mengetahui dan menganalisis apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah
3. Mengetahui dan menganalisis apakah Dana Perimbangan berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah
4. Mengetahui dan menganalisis apakah Lain-lain Pendapatan yang Sah berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah

#### 1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

- a. Bagi Penulis  
Melalui penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan serta dapat memberikan pengalaman dalam pengembangan kemampuan ilmiah khususnya pada penelitian tentang pendapatan dan belanja daerah.
- b. Bagi Pemerintah Daerah  
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam upaya pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang lebih baik.
- c. Bagi Akademis  
Selanjutnya penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan referensi terutama untuk penelitian yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.