

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Sejak adanya reformasi keuangan di Indonesia setelah terjadinya krisis keuangan tahun 1997 sampai dengan 1998 mengakibatkan dikeluarkannya regulasi yang mengatur tentang perubahan sistem pemerintahan yang disesuaikan dengan kebutuhan keuangan di Indonesia. Perubahan sistem pemerintahan yang tersentralisasi bergeser menjadi sistem desentralisasi. Desentralisasi merupakan pendelegasian wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka tata kelola terkait kepentingan daerah dengan tetap mempertimbangkan kepentingan publik, yang dimaksudkan agar tercapainya peningkatan potensi penerimaan daerah khususnya pada sektor publik. Adanya dorongan dari masyarakat untuk ikut andil dalam mengambil peranan pada proses pengawasan dan penggunaan sumber penerimaan negara di masing-masing daerah yang mampu mendukung terciptanya pembaruan pada proses tata kelola sistem pengelolaan pemerintahan di Indonesia. Dimana setiap daerah berkeinginan untuk bisa diberikan tempat, kesempatan, kepercayaan dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan daerahnya masing-masing untuk dapat tercapainya pembangunan yang bisa dinikmati di semua pelosok daerah di Indonesia. Hal tersebut mampu mendorong terciptanya suatu pembaruan terkait dengan otonomi daerah dan terbitnya regulasi yang mengatur mengenai pelaksanaan otonomi daerah.

Produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah berupa regulasi yang berkaitan dengan perubahan sistem pemerintahan yang mengarah pada desentralisasi adalah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang mengatur tentang pemerintahan yang bertanggungjawab dalam mewakili pemerintah pusat selaku pengambil keputusan dalam mengelola pemerintahan di daerah wilayah masing-masing. Implementasi penyelenggaraan otonomi diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 atas terbitnya produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah tentang Standar Akuntansi Pemerintahan/SAP tahun 2010. Pengelolaan Keuangan Daerah diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 77 tahun 2020 tentang pedoman sumber implementasi teknis dalam pengelolaan keuangan daerah. Regulasi tersebut diperjelas dengan peraturan kepala daerah masing-masing wilayah yang masih memiliki hubungan sinergi yang terintegrasi untuk kepentingan daerah yang saling berkaitan antar produk hukum.

Otonomi daerah adalah serangkaian proses yang dilakukan oleh pemerintah daerah setempat dalam mengelola, mengatur dan mengurus sendiri kepentingan daerah otonom dan masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana setiap daerah telah diberikan kewajiban, hak dan wewenang. Dengan adanya otonomi daerah menunjukkan jika terdapat porsi pembagian antara wewenang pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang saling berkaitan satu sama lain perihal kebijakan yang diambil. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dimaksudkan untuk mendorong pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik yang optimal dan meningkatkan keikutsertaan masyarakat di dalam mengelola serta menggali potensi di daerahnya masing-masing. Hal tersebut mengindikasikan jika adanya prioritas keuangan yang telah mulai mengarah kepada kemandirian pembangunan daerah. Kemandirian daerah merupakan implementasi atas kewenangan pemerintah daerah yang diwujudkan dengan terbitnya regulasi yang mengatur mengenai upaya peningkatan standar pelayanan publik dan pembangunan di berbagai sektor yang berpotensi dapat meningkatnya penerimaan daerah. Dengan diterapkannya otonomi daerah di dalam pengelolaan kekayaan dan pengeluaran belanja daerah yang mempertimbangkan kesanggupan kondisi keuangan daerah masing-masing dalam memenuhi fungsi otonomi.

Indonesia merupakan Negara kepulauan terbesar yang mempunyai letak geografis strategis dengan kekayaan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang ada di dalamnya, kondisi keberadaan letak Indonesia mempengaruhi pelaksanaan sistem tata kelola pemerintahan (Fathia & Rusdi, 2020). Disetiap daerah di Indonesia memiliki keanekaragaman yang ada dengan karakteristik daerah tersendiri yang dimiliki antar wilayah. Meskipun Indonesia dikenal dengan salah Negara yang kaya dalam hal kepemilikan sumber daya yang terkandung

didalamnya, akan tetapi dalam proses pendistribusian kekayaan yang dimiliki antar Provinsi/Kabupaten/Kota belum secara optimal terjadinya pemerataan. Timbulnya kesenjangan antar daerah, terdapat daerah memiliki keberuntungan atas kekayaan potensial yang dimiliki. Begitupun juga sebaliknya terdapat daerah tidak memiliki kekayaan potensial di wilayahnya. Kondisi ketidakmerataan tersebut mendorong munculnya daerah-daerah yang berpotensi mengalami permasalahan pada pengeluaran belanja daerah atas implementasi desentralisasi dan otonomi di daerahnya yang dikenal dengan ketimpangan fiskal antar satu daerah dengan daerah lainnya.

Setiap daerah mempunyai variasi proporsi pengeluaran tersendiri ditinjau dari kebutuhan pengeluaran belanja dalam rangka implementasi tugas dan fungsi dari pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah (Halim, 2017). Terdapat daerah yang mempunyai penduduk miskin, lanjut usia, generasi milenials, anak-anak dan balita yang berbeda per tiap wilayahnya. Adanya daerah dengan luas wilayah yang luas sehingga belum tersentuhnya secara maksimal pembangunan infrastruktur yang memadai, dan terdapat daerah dengan jumlah penduduk yang tidak terlalu banyak akan tetapi sarana dan prasarana yang dimiliki telah memadai dan cukup lengkap.

Ketidakmerataan keuangan tiap daerah di Indonesia mendorong pemerintah pusat untuk mengambil peran dalam rangka mengurangi kesenjangan yang terjadi dan tercapainya standar pelayanan publik pemerintah di setiap wilayah di Indonesia melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan Belanja Daerah ditujukan untuk membiayai pengeluaran belanja daerah atas implementasi desentralisasi yang diwujudkan pada alokasi dana perimbangan di semua daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. Salah satu alat yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk bisa mengatasi kesenjangan fiskal yang terjadi dengan memitigasinya melalui kebijakan dana transfer berupa dana perimbangan.

Anggaran adalah rancangan keuangan yang terdiri dari penerimaan daerah, pengeluaran daerah, dan pembiayaan daerah di dalam satu periode tertentu yang dijadikan sebagai pedoman atas pelaksanaan program dan kegiatan di dalam

dokumen perencanaan pemerintah untuk dapat mencapai standar pelayanan publik. Pentingnya proses pelaksanaan anggaran karena merupakan tolak ukur yang menjadi pertimbangan pemerintah dalam penyelenggaraan program dan kegiatan pembangunan serta tercapainya standar pelayanan publik (Yuliasati, 2017). Anggaran pemerintah pusat di Indonesia dinamakan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk anggaran di pemerintah daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara mengatakan bahwa Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) merupakan perencanaan dan penganggaran atas pengelolaan keuangan negara tahunan pemerintah negara yang telah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan perencanaan dan penganggaran atas pengelolaan keuangan daerah tahunan pemerintah daerah yang telah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dapat menggambarkan kemandirian pemerintah daerah di dalam membiayai pengeluaran atas pembiayaan program dan kegiatan untuk dapat tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Penyusunan anggaran APBN/APBD disusun oleh pihak pembuat anggaran yang dimaksudkan untuk dapat mendanai pengeluaran belanja Negara/Daerah dalam rangka mencapai standar pelayanan publik. Penyusunan anggaran dilakukan 1 (satu) tahun sebelum anggaran dimulai. Pelaksanaan pemakaian anggaran yang bersumber baik dari APBN/APBD wajib dipertanggungjawabkan di dalam laporan pemerintah. Laporan pemerintah terdiri dari 2 jenis yaitu laporan kinerja dan laporan keuangan pemerintah. Pengeluaran belanja daerah pemerintah daerah dalam melaksanakan program dan kegiatannya menggunakan anggaran APBD daerah masing-masing.

Tingginya tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat didalam pelaksanaan tata kelola keuangan pemerintah atas pelaksanaan desentralisasi fiskal yang mana umumnya banyak ditemukan di beberapa Negara khususnya Negara berkembang (Halim, 2017). Besaran nilai persentase tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat terhadap pengeluaran

pemerintah daerah di beberapa Negara berkembang termasuk Indonesia yakni sebagai berikut ini: Indonesia dengan tingkat ketergantungan sebesar 72% sampai dengan 86%, Afrika Selatan dengan tingkat ketergantungan sebesar 85%, Nigeria dengan tingkat ketergantungan sebesar 67% sampai dengan 95%, dan Meksiko dengan tingkat ketergantungan sebesar 70% sampai dengan 90%.

Pemerintah daerah membiayai kebutuhan terkait pengeluaran daerah cenderung menggunakan dana perimbangan dibandingkan pendapatan asli daerah yang memicu ditemukannya hal terkait *flypaper effect* di beberapa daerah di Indonesia (Wahyuni & Supheni, 2017). Ketika tingginya alokasi dana perimbangan yang diterima oleh pemerintah daerah dapat mendorong terciptanya kelengahan daerah dalam memanfaatkan dan menggali sumber-sumber penerimaan asli daerahnya. Pemerintah daerah dituntut untuk dapat mampu menyelenggarakan program dan kegiatan yang mampu meningkatkan penerimaan daerah sehingga dapat mengakibatkan keuangan daerah dapat mencapai kemandirian.

Tingginya penggunaan dana perimbangan terhadap pengeluaran daerah terkait penyelenggaraan pemerintah daerah dapat mendorong peningkatan kesejahteraan dan pelayanan publik di tiap daerah. Ketika terserapnya anggaran belanja daerah mengindikasikan jika terlaksananya program dan kegiatan pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk pelayanan publik. Tercapainya standar pelayanan publik di tiap daerah dan kesenjangan publik maka akan dapat menarik para investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia yang dapat mendorong terbukanya usaha di seluruh negeri (Gunantara & Dwirandra, 2014). Sehingga pemerintah daerah dapat melaksanakan tugas dan fungsinya perihal pemerataan pembangunan dan sehatnya keuangan pemerintah daerah di Indonesia.

Penerimaan daerah yang dananya bersumber dari hasil penerimaan daerah yang dikelola sendiri oleh pemerintah daerah adalah pendapatan asli daerah (PAD). Tingkat kemandirian daerah pada suatu daerah dilihat dari kuantitas kesanggupan kontribusi penggunaan pendapatan asli daerah (PAD) dalam membiayai pengeluaran terkait kebutuhan daerah (Septiani, 2019). Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari lain-lain PAD yang sah, laba BUMD, pajak

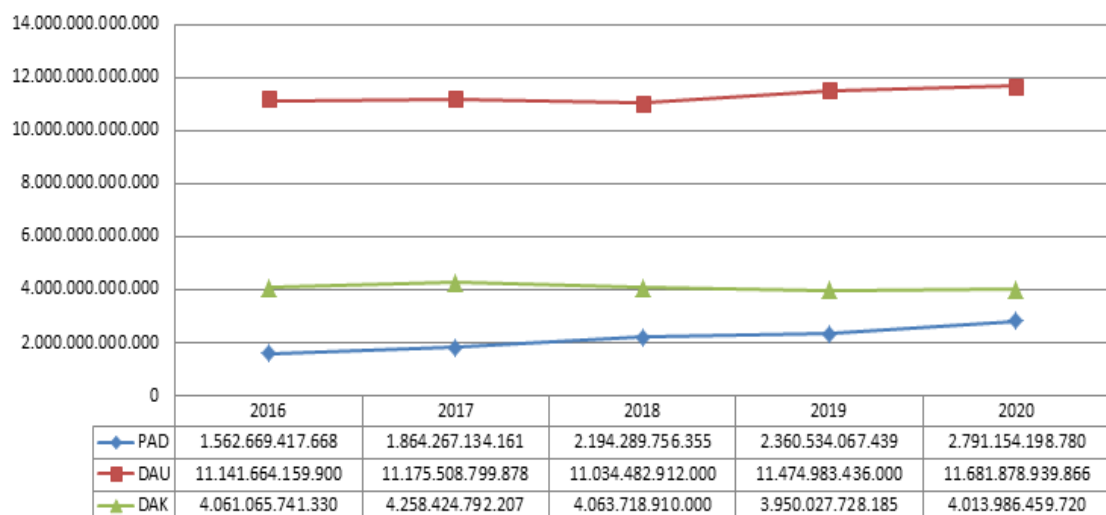
daerah, dan retribusi daerah yang dapat memberikan kontribusi positif pada tingkat investasi daerah. Namun masih banyaknya sumber penerimaan dari Kabupaten/Kota yang potensial tetapi belum maksimalnya dalam pengelolaan potensi tersebut oleh tiap daerah (Halim, 2017). Adapun faktor yang menyebabkan belum maksimalnya pemanfaatan sumber potensial penerimaan daerah yaitu karena BUMD belum dapat memberikan kontribusi keuntungan yang maksimal kepada pemerintah daerah, kurang maksimalnya tingkat kesadaran dari masyarakat dalam melaksanakan kewajiban membayar pajak dan retribusi daerah, masih terdapat pungli yang dilakukan oleh oknum pada biaya pungut retribusi parkir yang semula senilai Rp5.000/motor berubah menjadi Rp2.000/motor disebabkan karena tidak sesuai dengan kesepakatan awal antara dinas perhubungan dengan pengelola parkir retribusi. Perhitungan estimasi potensi penerimaan asli daerah yang belum dilakukan secara optimal, dan belum tercapainya standar rata-rata pendapatan asli daerah (PAD) skala nasional di banyak Kabupaten/Kota/Provinsi, dan/Pulau di Indonesia (Pratiwi, 2019).

Dana transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berupa Dana Perimbangan terdiri dari dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dana alokasi umum (DAU) ialah dana transfer yang bersumber dari APBN dialokasikan kepada daerah untuk mencapai tujuan pemerintah dalam pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik di semua pemerintah daerah di Indonesia. Dana alokasi umum (DAU) dimaksudkan pemerintah untuk bisa memperbaiki pemerataan penggunaan dana perimbangan akibat adanya kesenjangan sumber penerimaan tiap daerah di Indonesia. Besaran dana transfer berupa dana alokasi umum per tiap tahunnya mengalami peningkatan di Kabupaten/Kota se Indonesia yang diformulasikan berdasarkan pertimbangan kuantitas kontribusi celah fiskal tiap daerah, dan deferensial dari kebutuhan daerah dengan potensi daerah. Tingginya alokasi dana transfer berupa dana alokasi umum (DAU) di tiap daerah mempertimbangkan pada besar kecilnya kebutuhan fiskal suatu daerah meskipun sumber penerimaan daerahnya potensial (Halim, 2017). Proporsi dana alokasi umum memiliki hubungan yang berbanding lurus dengan tingkat belanja daerah yakni ketika dana alokasi umum meningkat pada suatu daerah maka akan

mendorong pengeluaran belanja daerah juga akan meningkat. Penggunaan dana alokasi umum seringkali digunakan untuk mendanai pengeluaran membayar belanja gaji pegawai daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah menguraikan jika dana alokasi khusus (DAK) merupakan dana transfer dari pemerintah pusat yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan maksud untuk dapat membiayai pengeluaran kegiatan khusus yang menjadi tanggung jawab urusan daerah dan termasuk kedalam program prioritas nasional. Landasan dasar hukum dari pengaturan atas dana transfer ini dalam pengelolaannya dapat berubah yakni menyesuaikan dengan perkembangan situasi dan kondisi dari tujuan sinergi pembangunan prioritas nasional yang ditetapkan oleh pemerintah. Peningkatan dana alokasi khusus dapat mendorong pada peningkatan pengeluaran belanja daerah seperti bantuan operasional sekolah, bantuan operasional kesehatan, bantuan operasional keluarga berencana, dan pada 10 bidang lainnya yang telah diklasifikasikan menggunakan dana alokasi khusus.

Berikut Gambar 1.1 yang menggambarkan tingkat kontribusi anggaran penerimaan daerah pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung selama 5 periode anggaran (2016-2020) ialah :



Sumber: Portal Data DJPK diolah peneliti, 2021

**Gambar 1.1**  
**Anggaran Penerimaan Daerah**  
**Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung**

Sesuai pada Gambar 1.1 tersebut menunjukkan jika tingginya anggaran dana transfer DAU dan DAK yang dipakai untuk mendanai pengeluaran belanja daerah terkait dengan kepentingan daerah atas pemberian pelayanan publik jika dibandingkan penerimaan asli daerah yang masih sangat rendah selama 5 Periode anggaran dari tahun 2016-2020 pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung. Meskipun anggaran pendapatan asli daerah per tiap tahunnya mengalami peningkatan tetapi penggunaannya belum mampu mendanai sendiri belanja daerah.

Belanja daerah merupakan pengeluaran daerah terkait penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang diselenggarakan untuk kepentingan daerah. Belanja daerah dikelompokkan menjadi dua sub garis besar yakni belanja langsung dan belanja tidak langsung. Ketika terserapnya anggaran belanja daerah pemerintah atas pemberian pelayanan publik memberikan keuntungan pada tingkat investasi yang dilaksanakan oleh pemerintah akan meningkat (Pamuji & Abdillah, 2014). Dimana peningkatan investasi belanja langsung pada belanja modal berupa aset tetap misalnya pengeluaran yang digunakan untuk pembiayaan belanja modal berupa infrastruktur dan peralatan di Indonesia.

Tingginya pengeluaran pembiayaan belanja modal yang dikeluarkan dimaksudkan untuk dapat mendorong peningkatan pelayanan daerah dan terselesainya tugas dan tanggungjawab pekerjaan rumah daerah dengan efektif dan efisien. Hal ini akan berakibat terhadap terselenggaranya proyek-proyek daerah yang dikerjakan oleh pemerintah daerah dengan optimal, sehingga mampu meningkatkan belanja daerah. Akan tetapi terdapat kecondongan dalam pembiayaan pengeluaran beban belanja rutin pemerintah daerah yang mempresentasikan jika pemerintah daerah mengalami kesulitan perihal pelaksanaan pembangunan infrastruktur (Pamuji & Abdillah, 2014).

Pemerintah daerah didorong untuk mampu secara mandiri mengelola keuangan daerahnya dengan memaksimalkan dalam menggali potensi daerah. Ketika meningkatnya belanja daerah maka pertumbuhan ekonomi di daerah juga akan meningkat. Penyerapan anggaran belanja daerah dimanfaatkan untuk melakukan pembangunan fasilitas publik dan pemberian pelayanan kepada publik.



Pelaksanaan pembangunan infrastruktur dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang diwujudkan dengan terciptanya peluang terserapnya angkatan kerja untuk bisa bekerja yang dapat memitigasi tingkat pengangguran (Putra & Dwirandra, 2015).

Kegiatan meneliti ini, peneliti melakukan penelitian pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Lampung tahun anggaran 2016-2020. Di pilihnya Provinsi Lampung karena merupakan salah Provinsi yang mempunyai 15 daerah Kabupaten/Kota terdiri dari 13 Kabupaten dan 2 Kota. Setiap pemerintah daerah Kabupaten/Kota memiliki penerimaan dan pengeluaran yang berbeda antar tiap daerah yang ada di Provinsi Lampung. Lampung memiliki potensi sumber daya alam yang ditunjang oleh sumber ketahanan pangan nasional ([www.lipi.go.id](http://www.lipi.go.id)) periode tahun 2020 yakni kontribusi sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan sebesar 29,9%, industri pengolahan sebesar 19,41%, perdagangan sebesar 11,14%, dan kontribusi sektor lainnya. Berdasarkan penjabaran latar belakang tersebut dan masih minimnya kegiatan meneliti mengenai topik penelitian ini di pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Lampung, maka peneliti tertarik untuk meneliti dengan judul penelitian mengenai **“Pengaruh Penerimaan Daerah Terhadap Belanja Langsung pada Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Sesuai dengan uraian latar belakang permasalahan sebelumnya, maka pokok permasalahan di dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah pendapatan asli daerah memiliki pengaruh secara parsial terhadap belanja langsung?
2. Apakah dana alokasi umum memiliki pengaruh secara parsial terhadap belanja langsung?
3. Apakah dana alokasi khusus memiliki pengaruh secara parsial terhadap belanja langsung?
4. Apakah pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus memiliki pengaruh secara simultan terhadap belanja langsung?

### **1.3 Batasan Masalah**

Adapun batasan ruang lingkup dalam penelitian ini, agar penelitian dapat lebih fokus dan terinci sesuai dengan perumusan permasalahan yang akan diteliti. Penulis membatasi permasalahan yang diteliti pada pengaruh penerimaan daerah terhadap belanja langsung pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung. Penelitian dilakukan pada laporan realisasi anggaran yang berasal dari 13 Kabupaten dan 2 Kota di mulai dari tahun 2016 sampai dengan 2020. Data Penelitian bersumber dari situs resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) pemerintah daerah di <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/> yang berhubungan dengan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang dananya bersumber dari APBD.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian yang ingin dicapai oleh penulis adalah untuk menganalisis, mengetahui dan membuktikan ada tidaknya pengaruh yang terjadi pada:

1. Pendapatan asli daerah secara parsial terhadap belanja langsung pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.
2. Dana alokasi umum secara parsial terhadap belanja langsung pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.
3. Dana alokasi khusus secara parsial terhadap belanja langsung pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.
4. Pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus secara simultan terhadap belanja langsung pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Sesuai dengan tujuan penelitian sebelumnya, adapun manfaat dari penelitian ini dimaksudkan agar bisa memberikan input bagi pihak yang berkepentingan sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Untuk melatih keterampilan, kemampuan berpikir analitis, dan menganalisis informasi secara kritis serta memperluas wawasan pengetahuan dalam menghasilkan literatur ilmiah di bidang akademik.

2. Bagi Akademi

Sebagai informasi lanjutan untuk peneliti selanjutnya dan sebagai kontribusi dalam pengembangan pengetahuan di bidang manajemen keuangan sektor publik khususnya pada laporan keuangan pemerintah daerah yang bersumber dari dana APBD.

3. Bagi Lembaga Politeknik Negeri Sriwijaya

Sebagai referensi literatur yang memiliki nilai guna dalam melakukan penelitian dibidang manajemen keuangan sektor publik khususnya pada Jurusan Akuntansi Politeknik Negeri Sriwijaya.

4. Bagi Pemerintah Daerah

Sebagai input terhadap pemerintah daerah dalam meninjau kembali anggaran dan realisasinya berhubungan dengan pendapatan dan belanja daerah khususnya untuk pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.