

BAB I

PENDAHULUAN

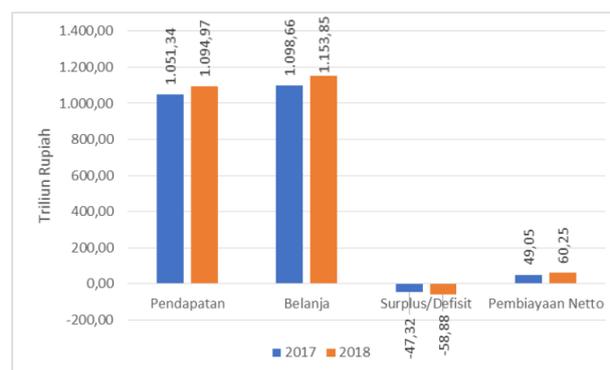
A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan otonomi daerah sudah ditetapkan di Indonesia sejak tahun 2001, pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki wewenang atas pengelolaan keuangan daerah pada masing-masing daerah, anggaran yang dialokasikan diharapkan dapat berjalan efektif dan efisien dalam pendistribusiannya, hal ini bertujuan untuk kesejahteraan rakyat serta kestabilan perekonomian daerah. Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota melakukan pengeluaran belanja daerah dengan menerima pendanaan dari pemerintah pusat untuk segala keperluan wajib maupun keperluan pilihan yang telah ditetapkan pada peraturan perundang-undangan.

Pendanaan yang ditransfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah disebutkan dalam UU Nomor 33 tahun 2004 terkait Dana Perimbangan yaitu sumber dana dalam pelaksanaan pemerintah daerah yang di transfer dari pemerintah pusat, terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil (DBH). Selain dari Dana Perimbangan, pemerintah daerah memiliki sumber dana sendiri yang berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pembiayaan, dan Lain-lain pendapatan yang sah. Kebijakan seluruh pendanaan tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah daerah atas penggunaannya (Nailufar & Sufitrayati, 2019).

Dalam menganggarkan belanja pada APBD, pemerintah daerah (pemda) memiliki tujuan yang akan dicapai seperti yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), salah satunya yaitu untuk meningkatkan kualitas belanja dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah melalui pembangunan infrastruktur, percepatan penyerapan belanja daerah, peningkatan kualitas pelayanan publik, dan pelaksanaan program pemberdayaan, maka dari itu pemda perlu mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya berupa pendapatan daerah ke dalam belanja pemda secara efisien. Berdasarkan data dari ringkasan APBD tahun anggaran 2018, secara nasional APBD mengalami kenaikan dari tahun 2017 ke tahun 2018. Pendapatan di tahun 2018 mengalami peningkatan sebesar 4,2% dari tahun 2017, sedangkan anggaran belanja mengalami peningkatan sebesar 5% dari tahun 2017 ke tahun 2018. Dapat dilihat pada Gambar I.1 berikut:

Gambar I.1: APBD Secara Nasional Tahun 2017 dan 2018



Sumber: Ringkasan APBD TA 2018

Belanja daerah yang meningkat diperlukan perhatian khusus dalam mengimplementasikannya sehingga dapat mengurangi penggunaan dana

anggaran belanja yang tidak sesuai dengan rencana dan harapan (Laksono & Subowo, 2014). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahunnya mengalami peningkatan namun pengeloaan APBD dinilai belum efisien. Menteri Keuangan, Sri Mulyani (2019) mengungkapkan bahwa sekitar 70 % dari total belanja APBD DKI Jakarta TA 2018 digunakan hanya untuk keperluan pegawai daerah, yaitu 36% untuk belanja gaji pegawai, 31% untuk belanja barang dan jasa, serta anggaran perjalanan dinas, penggunaan anggaran untuk perjalanan dinas membuat anggaran menjadi bengkak, sedangkan untuk infrastruktur dan kebutuhan masyarakat hanya 30% dari total belanja APBD. Alokasi belanja daerah juga dinilai kurang fokus dengan adanya program dan kegiatan yang bermacam-macam (www.cnbcindonesia.com, Agustus 2020). Ungkapan tersebut didukung berdasarkan data dari ringkasan APBD tahun anggaran 2018, postur Belanja Daerah Tingkat Nasional yang menunjukkan bahwa Belanja Pegawai menjadi belanja tertinggi dari belanja daerah mulai tahun 2017 sampai tahun 2018, dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel I.1: Postur Belanja Daerah Tingkat Nasional Tahun 2017 dan 2018

Uraian	Nasional			
	2017		2018	
	Rp	%	Rp	%
Total Belanja	1.098,7 T	100,0%	1.153,9 T	100,0%
1 Belanja Pegawai	405,0 T	36,9%	410,6 T	35,6%
2 Belanja Barang dan Jasa	233,9 T	21,3%	270,6 T	23,5%
3 Belanja Modal	221,7 T	20,2%	223,6 T	19,4%
4 Belanja Lainnya	238,1 T	21,7%	249,1 T	21,6%

Sumber: Ringkasan APBD TA 2018

Semakin besar porsi APBD yang digunakan untuk belanja pegawai yang sifatnya berupa pendanaan aparatur, maka akan semakin kecil APBD yang digunakan untuk belanja modal terkait dengan pelayanan masyarakat dalam upaya peningkatan ekonomi. Sebaliknya, rendahnya rasio belanja pegawai yang dialokasikan pada APBD menunjukkan bahwa daerah tersebut sejatinya dapat lebih leluasa mengalokasikan belanja APBDnya untuk kegiatan penyediaan sarana-prasarana seperti pembangunan fasilitas berupa peningkatan konektivitas dengan pembangunan jalan dan jembatan baru yang akan mendorong roda perekonomian daerah. Dengan demikian, semakin membaiknya kualitas belanja daerah dapat dilihat dari semakin menurunnya porsi belanja pegawai.

Kejanggalan anggaran pun terjadi pada pemerintah provinsi DKI tahun 2019, dalam Rancangan Kebijakan Umum Anggaran Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) untuk APBD TA 2020 ditemukan anggaran untuk pengadaan lem aibon yang diusulkan dari Suku Dinas Pendidikan Jakarta Barat senilai Rp82,8 miliar, rencana anggaran untuk pengadaan bolpoin senilai Rp.124 miliar, dan unit komputer dengan harga Rp.121 miliar. Anggota DPRD, William Aditya (2019) menyebutkan bahwa rencana anggaran tersebut tidak masuk akal (www.liputan6.com, Agustus 2020)

Dana bantuan sosial (bansos) yang termasuk dari program dana hibah belanja daerah sering kali terjadi penyelewengan anggaran. Di Kabupaten Tasikmalaya dana bansos hibah yang dikorupsi mengakibatkan kerugian

negara hingga Rp.3,9 miliar yang bersumber dari APBD Kabupaten Tasikmalaya tahun 2017 (www.new.okezone.com, Agustus 2020). Di tahun 2020, terdapat 102 kasus penyelewengan dana bansos, alasan kasus dugaan penyelewengan dana dan penyalahgunaan bansos *Covid-19* diketahui karena pemotongan dana dan pembagian yang tidak merata, pengurangan timbangan, dan tidak adanya transparansi kepada masyarakat untuk pembagian dana yang diterima. Polda Sumatera Utara memiliki 38 kasus dan Jawa Barat 18 kasus (www.indozone.id, Agustus 2020)

Menurut (Laksono & Subowo, 2014) persoalan yang terjadi pada pemerintahan daerah yaitu ketika anggaran belanja daerah yang diberikan kecil namun harus mengalokasikan pada kebutuhan belanja yang besar. Belanja atau pengeluaran yang dilaporkan dalam APBD merupakan kegiatan rutin pengeluaran kas daerah yang digunakan untuk membiayai kegiatan operasi di pemerintahan. Dengan belanja daerah yang semakin meningkat maka dibutuhkan pula dana yang besar untuk memenuhi kebutuhan belanja pemerintah, dengan terpenuhinya kebutuhan pemerintah diharapkan pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kesejahteraan masyarakat pun meningkat.

Pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II Tahun 2019, BPK melakukan pemeriksaan mencakup kegiatan pengelolaan belanja daerah pada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota tahun 2018 sampai Oktober 2019. Hasil pemeriksaan menunjukkan adanya potensi kelebihan pembayaran atas suatu pekerjaan pada 80 pemda, pemborosan atau kemahalan harga pada 16

pemda, ada 17 pemda yang tidak merencanakan kegiatan secara memadai, adanya penyimpangan terhadap peraturan tentang pendapatan dan belanja pada 17 pemda, dan adanya pelaksanaan kebijakan yang mengakibatkan peningkatan belanja terjadi pada 8 pemda. Wilayah Sumatra dan Jawa merupakan jumlah pemda terbanyak yang diperiksa oleh BPK. Tabel sebaran pemeriksaan pengeloan belanja pada pemerintah daerah, dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel I.2: Sebaran Pemeriksaan Pengeloan Belanja pada Pemda

No	Wilayah	Jumlah Pemda yang Diperiksa	Pemprov	Pemkab	Pemkot
1	Sumatera	37	7	23	7
2	Jawa	35	5	24	6
3	Bali dan Nusa Tenggara	4	1	3	-
4	Kalimantan	11	2	9	-
5	Sulawesi	11	-	10	1
6	Maluku dan Papua	8	1	7	-
	Jumlah	106	16	76	14

Sumber: IHPS II Tahun 2019

BPK merekomendasikan kepala daerah agar memerintahkan kepada pejabat, pelaksana kegiatan, dan bendahara untuk merencanakan, mengelola dan mempertanggung jawabkan belanja daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, namun dari data diatas terkait pemeriksaan atas kegiatan pengelolaan belanja infrastruktur, belanja modal, belanja barang dan jasa, belanja hibah, dan bantuan sosial (sosial) dalam praktiknya masih menimbulkan persoalan pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah masih enggan mengeluarkan kebijakan APBD yang prorakyat, yaitu anggaran dan pembiayaannya langsung menyentuh kepada kepentingan rakyat yang mencakup

pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, ukm, dan prioritas pembangunan lain sesuai karakteristik wilayah dari masing-masing daerah.

Sumber-sumber pendapatan daerah yang dialokasikan ke dalam belanja daerah sudah ditetapkan melalui APBD sesuai dengan prioritas pembangunan. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber pendapatan yang penting bagi daerah dan menjadi ukuran kemandirian keuangan daerah (www.bps.go.id). Data dari Statistik Keuangan Pemerintahan Provinsi Tahun 2016-2019 menyebutkan bahwa pada tahun 2017 dan 2018 kontribusi PAD pemerintah provinsi seluruh Indonesia terhadap total pendapatan mengalami penurunan dari tahun 2016 menjadi 46,16% di tahun 2017, dan 47,30% di tahun 2018, sedangkan di tahun 2016 kontribusi PAD sebesar 48,33%. Pendapatan daerah yang menurun di Kabupaten Purwakarta tahun 2018 mencapai Rp.16 miliar menyebabkan tertundanya pengeluaran belanja untuk program pembangunan infrastruktur, hal itu terjadi karena target penerimaan pajak daerah yang tidak tercapai, sehingga alokasi anggaran untuk program-program pembangunan infrastruktur terpaksa dikurangi, termasuk untuk APBD tahun 2019 (www.pikiran-rakyat.com, Agustus 2020). Pada tahun 2020, Zulhelmi sebagai Kepala Bapenda Kota Pekanbaru memproyeksikan bahwa penerimaan pajak daerah tahun ini tidak akan melebihi perolehan pajak daerah di tahun 2019 karena penerimaan pajak dari hotel dan restoran adalah yang paling berdampak dan berpengaruh pada *pandemic Covid-19*, serta merupakan kontributor pajak terbesar dari pendapatan asli daerah di Kota Pekanbaru (www.bisnis.com, Juli 2020). Salah satu indikator terpenting untuk

menilai keberhasilan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah pada saat ini dan dimasa mendatang yaitu daerah otonom harus mampu mengelola potensi sumber daya alamnya untuk meningkatkan PAD (Karianga, 2017). Dengan kata lain pemda diminta untuk menggali segala sumber dana potensial yang ada didaerahnya demi meningkatkan kemampuan yang optimal dalam mendanai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Apabila tingkat kemandirian suatu daerah rendah maka dapat dikatakan bahwa pemerintah pusat masih memiliki peran yang dominan kepada pemerintah daerah dalam mentransfer dana, semakin besar peranan PAD dalam APBD, maka semakin kecil peranan pemerintah pusat. Daerah yang berhasil meningkatkan PAD secara nyata mengindikasikan bahwa daerah tersebut dapat memanfaatkan potensi daerahnya secara optimal, yang berarti bahwa pengeluaran belanja daerah semakin banyak didanai dari PAD.

Tahun 2018 merupakan tahun politik dimana pemerintah melakukan penyesuaian anggaran secara proposional bagi daerah penerima Dana Alokasi Umum (DAU) dalam pelaksanaan belanja untuk Pilkada. Perhitungan alokasi DAU pemerintah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan alokasi dasar dan celah fiskal. Boediarso (2017) selaku Dirjen Perimbangan Kemenkeu mengatakan bahwa ada 21 provinsi yang mengalami kenaikan DAU dengan total Rp.7,9 triliun dibanding tahun 2017, di tingkat kabupaten/kota ada 291 daerah dengan jumlah kenaikan Rp.7,9 triliun, sedangkan yang mengalami penurunan DAU ada 12 provinsi dengan total Rp.541 miliar dan ada 217 daerah kabupaten/kota, sedangkan yang tidak mendapatkan DAU terdapat satu

provinsi (www.kontan.co.id, Agustus 2020). Hasil pemeriksaan BPK atas laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran dana bantuan keuangan partai politik yang bersumber dari APBD tahun 2018 mengungkapkan terdapat Dewan Pimpinan Wilayah/Daerah/Cabang (DPW/D/C) parpol yang pertanggungjawabannya atas banparpol tidak sama dengan jumlah yang disalurkan oleh pemerintah daerah, tidak melampirkan bukti pertanggungjawaban yang sah dan lengkap, selain itu bantuan partai politik tidak digunakan sebagai prioritas pelaksanaan pendidikan politik (www.bpk.go.id, Agustus 2020). Penyelenggaraan kegiatan Pemilukada memakan biaya/ongkos yang cukup besar dari dana APBN maupun APBD. DAU yang merupakan salah satu pendapatan daerah dari pemerintah pusat seharusnya dapat lebih dimanfaatkan untuk membiayai pengeluaran belanja dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Rencana anggaran tahun 2020 terjadi penundaan penyaluran Dana Alokasi Umum (DAU) untuk beberapa daerah yang belum menyampaikan Laporan APBD terkait dengan realokasi dan *refocusing* APBD untuk penanganan pandemi virus korona (*Covid-19*). Terdapat 380 pemerintah daerah yang akan ditunda penyaluran Dana Alokasi Umum (DAU). Penundaan DAU atau Dana Bagi Hasil juga akan menurunkan pendapatan asli daerah (www.kontan.co.id, Juli 2020). Menurut (Wahyuni & Supheni, 2017) permasalahan yang ada pada Dana Alokasi Umum terletak pada perbedaan pemahaman fungsi alokasi dana oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah,

pemda menganggap bahwa pemerintah pusat memberikan DAU kepada pemda untuk mencukupi kebutuhan daerahnya, padahal pemberian DAU dari pemerintah pusat digunakan untuk pemerataan keuangan daerah pada pemda.

Salah satu sumber dana dari belanja daerah adalah Dana Alokasi Khusus (DAK). Pengalokasian DAK diprioritaskan pada daerah yang kemampuan fiskalnya rendah atau dibawah rata-rata nasional. Upaya untuk menggali potensi daerah dalam rangka pengembangan dan pembangunan kesejahteraan masyarakat ternyata dalam praktiknya sangat berpotensi menimbulkan penyelewengan. APBD menjadi lahan korupsi oleh penyelenggara pemerintahan yang berada di pusat kekuasaan (Karianga, 2017). Fenomena dalam pengalokasian DAK terjadi di berbagai pemerintah daerah. Adanya korupsi alokasi DAK dibidang pendidikan di tahun 2007 pada pemerintah kabupaten Rokan Hulu, tahun 2008, 2009 dan tahun 2011 di Timor Tengah Utara. Kerugian yang dicapai dari kasus korupsi DAK sepanjang tahun 2005 sampai 2016 mencapai Rp.377 miliar. Di tahun 2016 terdapat kasus penyelewengan DAK dari hasil perolehan anggaran DAK Fisik pada APBD Tahun Anggaran 2016 yang diduga melakukan kasus penyuapan anggaran untuk meloloskan DAK Kabupaten Kebumen. Kasus suap anggaran DAK juga terjadi pada tahun 2018 di Kabupaten Lampung Tengah senilai Rp.79,775 miliar, selain itu juga terjadi pada Kabupaten Cianjur yang diduga adanya pemangkasan pembayaran DAK Pendidikan sebesar 14,5% dari total anggaran senilai Rp.46,8 miliar (www.tirto.id, Agustus 2020)

Pengelolaan DAK dibidang kesehatan belum memadai, ada 60 pemda yang belum memberikan dampak optimal pada penggunaan DAK fisik maupun DAK non fisik. Terdapat kegiatan pembangunan manusia yang belum atau terlambat dipertanggungjawabkan dan tidak dilaksanakan oleh pemerintah daerah, ada 37 pemda di tahun 2017 dan ada 34 pemda di tahun 2018 yang belum menganggarkan DAK, sedangkan ada 18 pemda di tahun 2017 dan 21 pemda di tahun 2018 yang tidak menganggarkan DAK dibidang kesehatan (www.bpk.go.id, Agustus 2020). Pengelolaan APBD yang buruk menjadi bukti bahwa pemerintah pusat maupun daerah sebagai organ negara yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan akan membawa dampak negatif bagi kehidupan bangsa Indonesia, menghambat pertumbuhan ekonomi, menimbulkan kemiskinan, dan memperparah kelangsungan pembangunan daerah jika terjadi tindak penyelewengan dana atau korupsi keuangan negara dari APBN maupun APBD (Karianga, 2017).

Beberapa penelitian sebelumnya yang menganalisis terkait belanja daerah. Penelitian (Nailufar & Sufitrayati, 2019) membahas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) di Kota Banda Aceh TA 2010-2015, dengan hasil penelitian bahwa PAD dan DAK berpengaruh terhadap belanja daerah. Penelitian (Ferdiansyah et al., 2018) membahas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Perimbangan di Kabupaten/Kota Provinsi Kalimantan Timur TA 2011-2016, dengan hasil penelitian bahwa PAD dan Dana Perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah, sedangkan DAU dan

DAK tidak berpengaruh terhadap belanja daerah. Penelitian (Wahyuni & Supheni, 2017) membahas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) di Kabupaten Nganjuk TA 2012-2016, dengan hasil penelitian bahwa PAD tidak berpengaruh, dan DAU berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah.

Berdasarkan uraian dari latar belakang, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Provinsi di Indonesia Tahun 2016-2018”**

B. Rumusan Masalah

Perumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Provinsi di Indonesia Tahun 2016-2018?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Provinsi di Indonesia Tahun 2016-2018?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Provinsi di Indonesia Tahun 2016-2018?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendapatkan bukti empiris baru terkait pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah

2. Untuk mendapatkan bukti empiris baru terkait pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah
3. Untuk mendapatkan bukti empiris baru terkait pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Daerah

D. Kebaruan Penelitian

Kebaruan dari penelitian ini adalah periode tahun yang digunakan berbeda dari penelitian sebelumnya yaitu menggunakan Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Provinsi di Indonesia tahun 2016-2018 yang telah diaudit oleh BPK.