

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Otonomi daerah berlaku di Indonesia sejak adanya Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah diterbitkan. Namun pelaksanaannya baru efektif pada Januari 2001. Setelah UU tersebut, ada pula UU yang terbaru yaitu UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dengan adanya otonomi, maka di setiap daerah di Indonesia menerapkan desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Bastian, 2005:338). Tingkat kemandirian daerah juga diharapkan meningkat dengan adanya pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam meningkatkan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus mampu mengelola sumber daya yang dimiliki daerahnya secara efisien dan efektif (Devita, Arman, dan Junaidi, 2014). Dengan kata lain, Pemerintah Daerah harus mampu memanfaatkan dengan sebaik-baiknya dana yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat dan juga dana yang dihasilkan oleh daerahnya sendiri guna membangun perekonomian daerah. Salah satu cara untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu daerah adalah melalui belanja daerah (Putra dan Dwirandra, 2015).

Belanja daerah merupakan semua pengeluaran daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Menurut Standar Analisa Belanja (SAB), belanja daerah terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung adalah belanja yang tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan. Sedangkan belanja langsung adalah belanja yang dipengaruhi secara langsung oleh program atau kegiatan (Mardiasmo, 2002:194). Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan dalam bentuk pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Belanja daerah harus mempertimbangkan analisis standar belanja, standar harga, tolok ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Renyowijoyo, 2010:175).

Sejak 2015, alokasi belanja daerah tidak proporsional. Belanja pegawai merupakan komponen belanja daerah yang menyerap APBD paling besar. Rata-rata belanja pegawai tingkat provinsi sebesar 40% menurut DJPK (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan) Kemenkeu ([www.ekbis.sindonews.com](http://www.ekbis.sindonews.com), Januari 2017). Sedangkan rata-rata untuk belanja modal hanya 20% saja. Pada tahun 2016, rata-rata rasio belanja pegawai terhadap total belanja APBD mencapai 43,59%. Sedangkan untuk belanja modal hanya 22,9%. Apabila belanja pegawai dilihat dari tingkat

kabupaten/kota, rasio belanja pegawai terhadap total belanja APBD mencapai 68,4%. Padahal menurut DJPK Kemenkeu belanja pegawai tidak boleh melebihi 50% ([www.finance.detik.com](http://www.finance.detik.com), Februari 2017). Hal ini sangat disayangkan karena sebagian besar APBD dihabiskan hanya untuk belanja pegawai yang mengakibatkan porsi belanja modal ataupun belanja yang lain hanya sedikit. Selain itu, tidak adanya pembukaan CPNS juga menjadi akibat tingginya belanja pegawai. Oleh karena itu, perlu adanya peningkatan kualitas belanja daerah agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah baik melalui infrastruktur daerah maupun pelayanan publik dan juga dapat mengurangi tingkat kemiskinan.

Sebagai bentuk peningkatan kualitas belanja daerah, untuk tahun 2017 pemerintah menyediakan dana untuk belanja infrastruktur sebesar Rp 387triliun. Infrastruktur merupakan salah satu pilar penyokong pertumbuhan ekonomi nasional. Pertumbuhan ekonomi yang produktif tidak mungkin dicapai apabila tidak didukung dengan ketersediaan infrastruktur yang memadai ([www.finance.detik.com](http://www.finance.detik.com), Februari 2017). Dana tersebut akan digunakan untuk membangun jalan, pelabuhan, waduk, dan irigasi. Dana tersebut akan disebarkan ke daerah melalui dana transfer yang berupa Dana Alokasi Khusus ([www.finance.detik.com](http://www.finance.detik.com), Oktober 2016).

Selain kasus-kasus diatas, adapula kasus tingginya simpanan uang Pemda di bank. Uang yang mengendap ini menandakan serapan anggaran pemerintah masih rendah. Uang tersebut seharusnya bisa untuk belanja modal atau infrastruktur yang guna meningkatkan perekonomian daerah. Daerah yang

memiliki simpanan terbesar di bank per Desember 2015 yaitu DKI Jakarta Rp7,84 triliun, Jawa Barat Rp3,74 triliun, Riau Rp2,32 triliun, Jawa Tengah Rp1,69 triliun, Papua Rp1,47 triliun, Jawa Timur Rp1,39 triliun, Aceh Rp1,21 triliun, Banten Rp1,13 triliun, Bali Rp777,2 miliar, dan Kalimantan Utara Rp738,1 miliar ([www.finance.detik.com](http://www.finance.detik.com), Januari 2016). Oleh karena itu, terdapat sistem *punishment & reward* bagi daerah. *Punishment* bisa berupa penundaan penyaluran DAU dan DAK. Mengenai kasus rendahnya penyerapan APBD menurut website CNN Indonesia ([www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com) pada Desember 2015), Kemenkeu juga hanya mencairkan jatah 20% DAK tahap IV kepada Pemda yang tingkat penyerapan belanjanya hanya sampai 90%, dibawah penyerapan 90% DAK tidak dapat dicairkan. Selain itu, Kemenkeu juga akan mengkonversi penyaluran dana ke daerah yang kurang bagus penyerapannya dari tunai menjadi non tunai dalam bentuk Surat Utang Negara (SUN) dan juga akan berdampak pada pengalokasian DAK di tahun berikutnya. Sedangkan *reward* berupa pemberian Dana Insentif Daerah (DID).

Pada umumnya, pemerintah daerah masih bergantung dengan pemerintah pusat dalam hal belanja daerahnya. Hal ini dapat dilihat dari sumber pendapatan yang dimiliki daerah masih didominasi oleh dana bantuan dari pemerintah pusat atau dengan kata lain transfer dari pemerintah pusat. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan keuangan horizontal antar-daerah, mengurangi kesenjangan vertikal antara pusat-daerah, mengatasi personalan efek pelayanan publik antar-daerah, dan untuk

menciptakan stabilisasi aktivitas perekonomian di daerah (Abdullah dan Hakim, 2003).

Dana bantuan atau transfer yang diberikan pemerintah pusat adalah dana perimbangan. Dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak (DBH). Sedangkan dana yang diperoleh dari daerah sendiri adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD dapat bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Badan Pusat Statistik, 2016).

Pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) pada tahun 2016 sempat tertahan hingga pelunasannya paling lambat Desember 2016 sampai Januari 2017. Hal ini dikarenakan tidak tercapainya target penerimaan pajak oleh Pemerintah Pusat. Selain karena alasan tersebut, ada juga unsur *punishment* yang diberikan Kemenkeu selaku Pemerintah Pusat. DJPK menegaskan dengan keterlambatan ini tidak begitu berpengaruh karena DAU bukanlah satu-satunya sumber pendapatan untuk pemerintah daerah. Dengan keterlambatan penyaluran DAU ini, pemerintah daerah harus dapat bertahan dengan APBD yang ada, Kalimantan Selatan contohnya. Kalimantan Selatan menyiasati dengan menggunakan SiLPA (Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran) untuk belanja daerah ([www.finance.detik.com](http://www.finance.detik.com), Agustus 2016). Tak hanya DAU yang pengalokasiannya terlambat, DAK dan DBH juga mengalami keterlambatan dalam proses alokasinya. Contohnya seperti yang terjadi pada

Provinsi Sulawesi Utara. Sebanyak Rp42 miliar DAK di triwulan III dan IV 2016 masih mengambang. Dampak dari hal tersebut, timbul tunggakan terkait proyek pekerjaan dengan pihak ketiga dan juga molornya pembangunan yang sedang dikerjakan di daerah tersebut ([www.manadopostonline.com](http://www.manadopostonline.com), Maret 2017). Kasus tunggakan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah mengenai DBH terjadi di Provinsi Kalimantan Timur. Terdapat tunggakan sebesar Rp336,6 miliar sejak 2014 dan mengakibatkan banyak proyek yang sudah direncanakan tidak bisa dikerjakan ([www.republika.co.id](http://www.republika.co.id), Oktober 2016). Untuk menyasati kasus-kasus seperti ini, pemerintah daerah dapat memanfaatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari berbagai sektor yang ada di daerahnya guna menjaga kestabilan ekonomi daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan, khususnya untuk memenuhi pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui PAD (Putra dan Dwirandra, 2015).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi daerah. PAD tiap daerah berbeda-beda. Kinerja keuangan suatu daerah bisa dinilai melalui tinggi rendahnya PAD yang dihasilkan oleh daerah (Sari dan Indrajaya, 2014). Daerah yang memiliki kemajuan dibidang industri dan memiliki kekayaan alam yang begitu melimpah cenderung memiliki PAD yang jauh lebih besar dibanding daerah lainnya. Oleh karena itu, terjadi ketimpangan PAD yang akan menghasilkan perbedaan antara penerimaan dan belanja di setiap daerah (Purpitasari, 2015).

Belanja di suatu daerah juga dipengaruhi oleh jumlah penduduk. Jumlah penduduk di suatu daerah bisa menjadi aset ataupun beban dalam pembangunan suatu daerah. Sebagai aset apabila dapat meningkatkan kualitas, keahlian, dan keterampilannya sehingga akan meningkatkan produksi nasional. Sedangkan menjadi beban apabila struktur belanja daerah rendah dan persebaran serta mutunya rendah sehingga hanya menuntut pelayanan sosial dan tingkat produksinya rendah (Devita, Delis, dan Junaidi, 2014). Contoh menjadi beban apabila tingkat pengangguran dan kemiskinan di daerah tersebut tinggi. BPS mencatat jumlah penduduk miskin Indonesia pada tahun 2016 lebih dari 10% jumlah penduduk. Oleh karena itu, pemerintah menargetkan mampu membelanjakan anggaran secara lebih baik dan memberikan dana transfer yang lebih banyak dari sebelumnya untuk mengurangi persentase kemiskinan Indonesia menjadi satu digit ([www.tempo.co](http://www.tempo.co), Maret 2017).

Ada beberapa penelitian sebelumnya membahas fenomena “Belanja Daerah” ini. Penelitian Putra dan Dwirandra (2015) membahas mengenai Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Bali. Hasil dari penelitian tersebut adalah DAU, DBH, dan PAD berpengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah. DAK berpengaruh namun tidak signifikan terhadap belanja daerah dan tidak terjadi fenomena *flypaper effect* di Bali. Selanjutnya, Puput Purpitasari (2015) meneliti mengenai pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja daerah. Hasilnya menyatakan PAD dan DAU berpengaruh positif

terhadap belanja daerah. Segoro dan Pratiwi (2014) menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Daerah pada Pemerintahan Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah periode 2010-2012. Hasil dari penelitian tersebut PAD dan DAU berpengaruh signifikan terhadap alokasi Belanja Daerah. Sedangkan DAK tidak berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi Belanja Daerah. Devita, Delis, dan Junaidi (2014) meneliti mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Jumlah Penduduk terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi. Hasil dari penelitian tersebut yaitu PAD dan DAU menunjukkan pengaruh signifikan positif dalam mempengaruhi belanja daerah. Sedangkan jumlah penduduk mempunyai hubungan yang negatif terhadap belanja daerah. Sasana pada tahun 2011 melakukan penelitian mengenai analisis determinan Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat dalam era otonomi dan desentralisasi fiskal. Temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa PDRB, dana perimbangan, dan jumlah penduduk berpengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah. Sedangkan PAD berhubungan positif namun tidak signifikan terhadap belanja daerah. Keterbatasan pada penelitian-penelitian yang dilakukan sebelumnya adalah sampel yang dilakukan rata-rata hanya melakukan di satu wilayah provinsi saja.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan adanya perbedaan hasil dan objek penelitian terdahulu. Berdasarkan *research gap* di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Dana Alokasi Umum**



**(DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Jumlah Penduduk terhadap Belanja Daerah di seluruh Provinsi di Indonesia Periode 2011-2015”.**

## **B. Identifikasi Masalah**

Adapun identifikasi masalah yang mempengaruhi Belanja Daerah yaitu:

1. Alokasi belanja daerah yang tidak proporsional yang ditunjukkan dengan tingginya persentase belanja pegawai dan rendahnya persentase belanja modal
2. Rendahnya penyerapan APBD oleh Pemda yang menyebabkan adanya timbunan dana di bank daerah di beberapa daerah
3. Adanya ketergantungan pemerintah daerah terhadap alokasi dana yang disalurkan oleh pemerintah pusat
4. Adanya keterlambatan penyaluran DAU, DAK, dan DBH oleh Pemerintah Pusat kepada sejumlah Pemerintah Daerah di Indonesia
5. Pemerintah daerah belum sepenuhnya fokus terhadap pengumpulan potensi daerahnya untuk menggali PAD
6. Adanya ketimpangan PAD yang mengakibatkan berbedanya penerimaan dan pengeluaran di setiap daerah di Indonesia
7. Jumlah penduduk yang banyak bisa menjadi aset atau beban bagi pembangunan suatu daerah

### **C. Pembatasan Masalah**

Pembatasan Masalah bertujuan untuk menetapkan batasan-batasan sehingga permasalahan dapat dikaji secara fokus. Adapun pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Objek penelitian yang diteliti adalah Provinsi di Indonesia
2. Sampel yang diteliti yaitu Laporan Realisasi Anggaran seluruh Provinsi di Indonesia dengan rentang waktu dari tahun 2011-2015
3. Determinan yang digunakan sebagai pengaruh terhadap fenomena Belanja Daerah adalah Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Jumlah Penduduk.

### **D. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan masalah tersebut, maka permasalahan pokok dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah di seluruh Provinsi di Indonesia tahun 2011-2015?
2. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Daerah di seluruh Provinsi di Indonesia tahun 2011-2015?
3. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap Belanja Daerah di seluruh Provinsi di Indonesia tahun 2011-2015?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Daerah di seluruh Provinsi di Indonesia tahun 2011-2015?

5. Apakah Jumlah Penduduk berpengaruh terhadap Belanja Daerah di seluruh Provinsi di Indonesia tahun 2011-2015?

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkuat teori agensi hubungannya antara *principal* dan *agent* yang pada penelitian ini adalah Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam penelitian ini dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah selaku *agent* diberikan wewenang untuk melakukan urusan daerahnya sendiri dan bertanggungjawab untuk melaporkan segala aktivitas dan kegiatannya kepada Pemerintah Pusat (*principal*).

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak seperti pemerintah dan masyarakat. Manfaat praktis yang diharapkan dapat diberikan melalui penelitian ini adalah:

- a. Bagi pemerintah daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah untuk memanfaatkan dana transfer dari pemerintah pusat dan pendapatan asli daerah dengan sebaik-baiknya dan proporsional sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan daerah tersebut.

b. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat mengenai belanja daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah.