

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah salah satu negara dengan luas wilayah terbesar di dunia, yakni dengan luas wilayah mencapai 1.919.440 KM². Dengan wilayah negara yang sedemikian luasnya, negara kita tetap merupakan negara satu kesatuan : Republik Indonesia. Dalam menjalankan pemerintahan, Indonesia menerapkan sistem desentralisasi yang diimplementasikan dalam bentuk otonomi daerah. Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan sistem perpanjangan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pemerintahan sendiri di wilayahnya (Sitimaesaroh, 2014).

Dampak positif otonomi daerah adalah memunculkan kesempatan identitas lokal yang ada di masyarakat. Berkurangnya wewenang dan kendali pemerintah pusat mendapatkan respon tinggi dari pemerintah daerah dalam menghadapi masalah yang berada di daerahnya sendiri. Bahkan dana yang diperoleh lebih banyak daripada yang didapatkan melalui jalur birokrasi dari pemerintah pusat. Dana tersebut memungkinkan pemerintah lokal mendorong pembangunan daerah serta membangun program promosi kebudayaan dan juga pariwisata. Kebijakan-kebijakan pemerintah daerah juga akan lebih tepat sasaran dan tidak membutuhkan waktu yang lama

sehingga akan lebih efisien. Dampak negatif dari otonomi daerah adalah munculnya kesempatan bagi oknum-oknum di tingkat daerah untuk melakukan berbagai pelanggaran, munculnya pertentangan antara pemerintah daerah dengan pusat, serta timbulnya kesenjangan antara daerah yang pendapatannya tinggi dengan daerah yang masih berkembang.

Salah satu konsekuensi otonomi adalah kewenangan daerah yang lebih besar dalam pengelolaan keuangannya, mulai dari proses pengumpulan pendapatan sampai pada alokasi pemanfaatan pendapatan daerah tersebut. Dalam kewenangan semacam ini sebenarnya sudah muncul risiko bawaan, bahwa daerah akan melakukan upaya maksimalisasi, bukan optimalisasi, perolehan pendapatan daerah. Upaya ini didorong oleh kenyataan bahwa daerah harus mempunyai dana yang cukup untuk melakukan kegiatan, baik itu rutin maupun pembangunan. Daerah harus membayar seluruh gaji seluruh pegawai daerah, pegawai pusat yang statusnya dialihkan menjadi pegawai daerah, dan anggota legislatif daerah. Di samping itu daerah juga dituntut untuk tetap menyelenggarakan jasa-jasa publik dan kegiatan pembangunan yang membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

Menurut UU No.32 Tahun 2004, Desentralisasi fiskal merupakan pelimpahan wewenang kepada daerah dalam mengelola sumber-sumber keuangan sendiri, sehingga daerah mempunyai kesempatan yang lebih dalam mengatur rumah tangganya. Keputusan menerapkan desentralisasi fiskal menuntut adanya peningkatan ekonomi di daerah karena prinsip dasar pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah *money follows functions*, yaitu fungsi pokok pelayanan publik di daerahkan, dengan dukungan pembiayaan pusat melalui penyerahan sumber-sumber

penerimaan kepada daerah (Siagian, 2010). Desentralisasi memiliki tujuan meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, pengembangan kehidupan berdemokrasi, pemerataan, keadilan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah.

Jika belanja pemerintah lebih besar dari pada pendapatan pajaknya, hal ini dinamakan Defisit fiskal. Defisit fiskal dapat dibiayai pemerintah dengan meminjam di pasar obligasi dan akumulasi pinjaman pemerintah pada masa lalu yang disebut dengan utang pemerintah (Mankiw et al, 2014). Terdapat enam penyebab pemerintah mengambil kebijakan defisit fiskal, yaitu mempercepat pertumbuhan ekonomi, melakukan pemerataan pendapatan masyarakat, mengatasi lemahnya nilai tukar, meningkatnya pengeluaran akibat krisis ekonomi, realisasi yang menyimpang dari rencana dan meningkatnya pengeluaran karna inflasi (Depkeu, 2017). Untuk mencegah hal itu terjadi, maka diterapkanlah desentralisasi fiskal.

Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mencari sumber pendapatan, sehingga diperoleh pendapatan asli daerah. Selain itu pemerintah daerah juga mendapatkan bantuan dari pemerintah pusat berupa transfer ke daerah yang dianggarkan dalam APBN untuk membantu mendanai kebutuhan daerah dalam melaksanakan desentralisasi. Desentralisasi memiliki tujuan meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, pengembangan kehidupan berdemokrasi, pemerataan, keadilan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah. Pesatnya pembangunan daerah membutuhkan alokasi dana pembangunan yang besar

sehingga menyebabkan belanja pemerintah daerah juga semakin meningkat. Belanja daerah adalah kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang mejadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota.

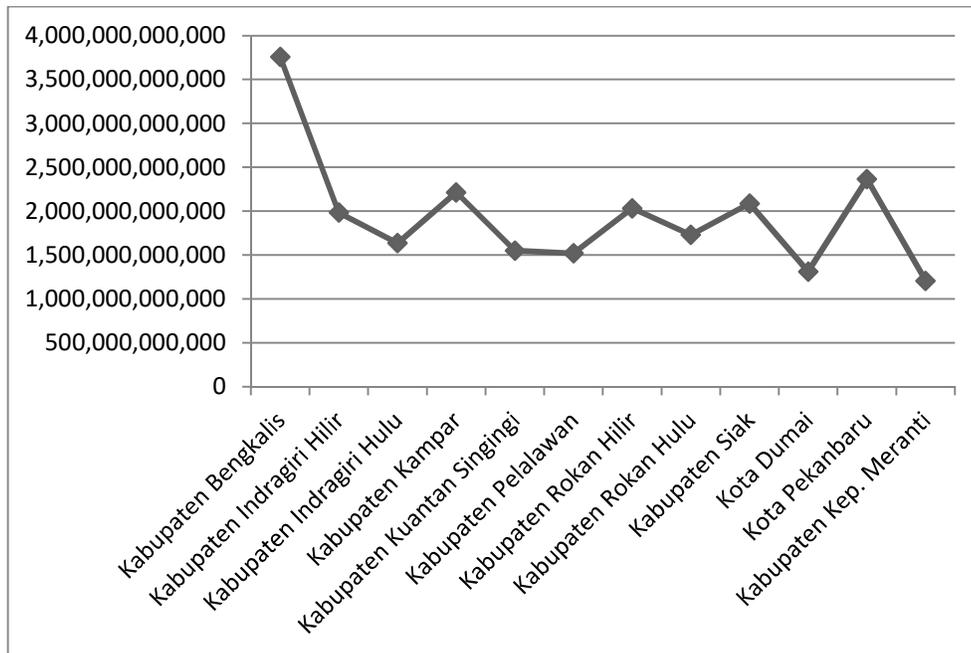
Besarnya belanja daerah ditentukan oleh besarnya pendapatan daerah yang bersangkutan. Instansi pemerintah daerah yang menerima anggaran belanja tentunya harus mampu menunjang pertumbuhan belanja daerah sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari setiap kota/kabupaten yang ada di Indonesia (Kainde, 2013).

Sumber-sumber penerimaan daerah berupa PAD (Pendapatan Asli Daerah), dan dana perimbangan. Pendapatan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah (Halim & Kusufi, 2012) diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai kenaikan GDP pada tingkat nasional dan kenaikan PDRB dalam lingkup regional yang digunakan sebagai ukuran atas perkembangan suatu negara atau wilayah dan penggunaan dana publik ini juga harus dikontrol.

Pengontrolan dalam penggunaan dana publik ini juga harus dilakukan dengan cara penyusunan anggaran. Pada sektor publik, anggaran yang disusun bernama Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (disingkat APBN untuk pemerintah pusat) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (disingkat APBD untuk pemerintah daerah).

Secara teori, terdapat dua pendekatan yang berbeda dalam fungsi belanja, yaitu pendekatan “pengeluaran” dan pendekatan “pendapatan”. Menurut pendekatan “pengeluaran”, kewenangan sebagai tanggung jawab antar tingkat pemerintahan dirancang sedemikian rupa agar tidak saling timpang tindih. Pendelegasian ditentukan berdasarkan kriteria yang bersifat obyektif, seperti tingkat lokalitas dampak dari fungsi tertentu, pertimbangan keseragaman kebijakan dan penyelenggaraan, kemampuan teknik dan manajerial pada umumnya, pertimbangan faktor-faktor luar yang berkaitan dengan kewilayahan, efisiensi dan skala ekonomi, sedangkan menurut pendekatan “pendapatan”, sumber pendapatan publik dialokasikan antar berbagai tingkat pemerintah yang merupakan hasil dari tawar-menawar politik. Pertukaran politik sangat mempengaruhi dalam pengalokasian sumber dana antar tingkat pemerintahan. Selanjutnya, meskipun pertimbangan prinsip di atas relevan, namun kemampuan daerah menjadi pertimbangan yang utama.

Grafik 1.1 Belanja daerah Kabupaten dan Kota Seluruh Provinsi Riau tahun 2019 (dalam trilyun rupiah)



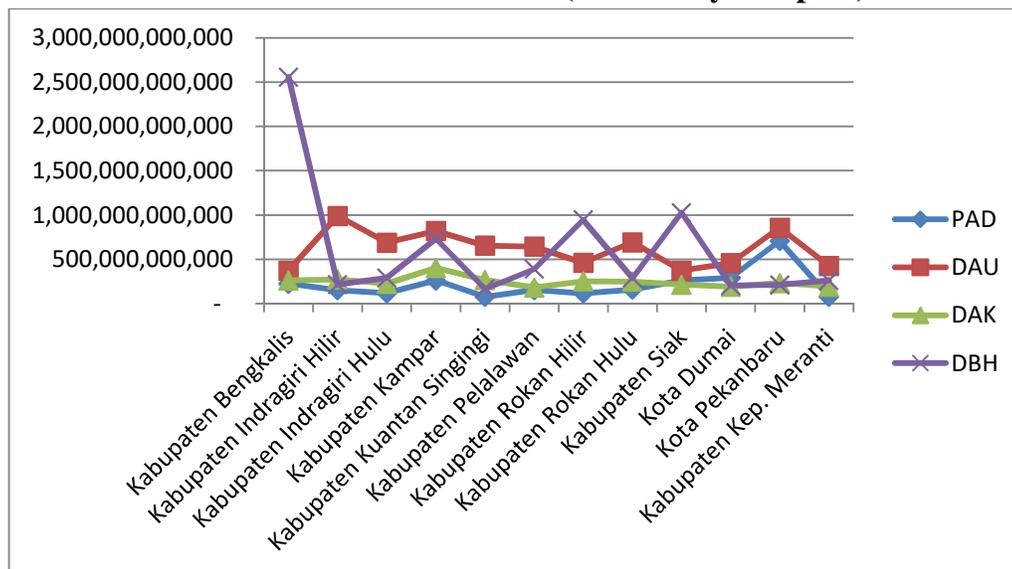
Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPK)

Berdasarkan Grafik 1.1, Belanja Daerah seluruh kabupaten/kota di Provinsi Riau tahun 2019 berkisar antara Rp1,2 Trilyun sampai Rp3,7 Trilyun. Kabupaten Kepulauan Meranti menganggarkan total belanja daerah terendah yaitu Rp1,2 Trilyun sedangkan Kabupaten Bengkalis menganggarkan total belanja daerah tertinggi yaitu Rp3,7 Trilyun. Dari total belanja tersebut, sebagian besar belanja daerah dialokasikan untuk keperluan belanja pegawai, hal ini mengindikasikan masih besarnya beban pemerintah daerah untuk membiayai kebutuhan dasar pemerintahannya dibandingkan dengan alokasi untuk belanja yang lebih produktif seperti belanja modal.

Salah satu sumber penerimaan yang berasal dari daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semakin besar Pendapatan Asli Daerah yang dihasilkan suatu daerah maka semakin besar juga

suatu daerah mampu untuk memenuhi kebutuhan belanja daerah terutama belanja dalam bidang pendidikan, disamping itu, sumber penerimaan suatu daerah bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) adalah Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Grafik 1.2 Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) Kabupaten/Kota seluruh Provinsi Riau tahun 2019 (dalam milyar rupiah)



Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPK)

Dari sisi PAD seluruh kabupaten dan kota di Provinsi Riau yang dihimpun oleh DJPK pada grafik 1.2 menunjukkan bahwa Kota Pekanbaru merupakan yang terbesar dengan total Rp710 milyar pada tahun 2019 dan PAD dengan jumlah terkecil merupakan PAD Kabupaten Kuantan Singingi yang berjumlah Rp78 Milyar. Sedangkan dari sisi DAU, Kabupaten Indragiri Hilir merupakan yang terbesar yaitu Rp991 Milyar dan DAU dengan jumlah terkecil yaitu DAU Kabupaten Bengkalis dengan jumlah Rp373 Milyar. Dari sisi DAK, Kabupaten Kampar memiliki DAK terbesar sejumlah Rp 403 Milyar dan DAK terkecil yaitu Rp184 Milyar yang dimiliki

Kabupaten Pelalawan. Sedangkan dari sisi DBH terbesar dengan total Rp2.5 Trilyun yaitu Kabupaten Bengkalis dan DBH terkecil yaitu Kabupaten Kuantan Singingi dengan total Rp166 Milyar.

Nugraini (2011) melakukan penelitian tentang pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah, studi kasus Kabupaten/Kota Di Indonesia, penelitian ini mendukung Abdullah dan Halim (2003), Sulistyawan (2005), Maimunah (2006) bahwa secara sederhana Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD), berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah. Hal ini membuktikan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan faktor yang signifikan untuk prediksi Anggaran Belanja Daerah pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Indonesia.

Definisi Anggaran adalah suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif yang diukur dalam satuan moneter standar ukuran yang lain yang mencakup jangka waktu satu tahun. (Mulyadi:2001) Anggaran adalah suatu pendekatan yang formal dan sistematis daripada pelaksanaan tanggung jawab manajemen dalam perencanaan, koordinasi, dan pengawasan.(Gunawan Adisaputro dan Marwan Asri 1989).

Penyusunan APBD merupakan hal yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan fungsi daerah. Oleh karena itu, haruslah disusun dan dipertimbangkan dengan seksama yang dalam pelaksanaannya haruslah sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan.

Perkembangan dan alokasi belanja daerah ditentukan oleh penerimaan daerah yang bersangkutan. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak/ retribusi dan mengelola Sumber Daya Alam. Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan (DBH, DAU, dan DAK) dan Pinjaman Daerah, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Tiga sumber pertama dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, sedangkan yang lain dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerja sama dengan Pemerintah Daerah (Halim, 2007).

Berdasarkan penjelasan dan hasil penelitian terdahulu yaitu tentang pengaruh PAD, DAU, DAK, dan DBH terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai ***“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah di Provinsi Riau”***.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah di Provinsi Riau?
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah di Provinsi Riau?

3. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah di Provinsi Riau?
4. Bagaimana Pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah di Provinsi Riau?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah di Provinsi Riau
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah di Provinsi Riau
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah di Provinsi Riau
4. Untuk mengetahui pengaruh Dana Bagi Hasil Terhadap Belanja Daerah di Provinsi Riau

1.4 Manfaat penelitian

1. Bagi Peneliti, Hasil penelitian ini bermanfaat sebagai pelatihan intelektual, mengembangkan wawasan berfikir yang dilandasi konsep ilmiah khususnya Ilmu Ekonomi.
2. Bagi Praktisi, Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Riau dan dapat menjadi acuan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

3. Bagi Akademisi, Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang ekonomi dan dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya dalam ruang lingkup yang sama.