

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Seiring dengan perkembangan zaman khususnya pada sektor pemerintahan, terdapat pergeseran sistem pemerintahan yang awal mulanya menganut sistem sentralisasi menjadi desentralisasi. Pada sistem sentralisasi, seluruh kekuasaan atau wewenang dalam mengurus rumah tangganya dipusatkan kepada pemerintah pusat. Namun pada sistem desentralisasi, pemerintah pusat memberikan kekuasaan atau wewenang kepada pemerintah daerah masing-masing dalam mengatur urusan rumah tangganya untuk membangun wilayahnya secara mandiri. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam pelaksanaan desentralisasi, dilakukan pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintah daerah. Menurut Kuncoro (2014:48) perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, tanggung jawab, dan transparan dalam rangka penyelenggaraan pendanaan desentralisasi dengan memperhatikan kondisi, potensi, dan kebutuhan dari daerah. Hal tersebut membuat

pemerintah daerah memiliki hak dan wewenang yang luas dalam menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah, yang disebut dengan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah dapat memberikan kesempatan kepada masing-masing daerah agar dapat mendorong partisipasi masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Susilowati et al., 2021). Pemerintah daerah memiliki hak dalam menentukan atau membuat kebijakan untuk mengatur pemerintahan yang disesuaikan dengan kondisi daerah dan aspirasi masyarakat. Hal tersebut mencakup dengan pelaksanaan anggaran daerah yang dapat dijadikan sebagai pedoman dalam memberikan pelayanan publik.

Anggaran daerah disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang terdiri dari tiga bagian yaitu, pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 APBD disusun berdasarkan dengan kebutuhan pemerintah daerah dan kemampuan keuangan daerah. APBD dapat memberikan gambaran kepada pemerintah dalam mengukur pendapatan dan pengeluaran yang nantinya akan digunakan sebagai

penentuan skala prioritas dalam menentukan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan selama periode anggaran (Ekaningtias, 2016). Besaran pengeluaran daerah bergantung dengan seberapa besar penerimaan daerah yang dimiliki atau diterima oleh suatu daerah (Fatimah et al., 2020). Penerimaan daerah merupakan semua pendapatan yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih untuk digunakan sebagai anggaran dalam membiayai belanja daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 sumber dari pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer, dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah. PAD merupakan pendapatan yang dihasilkan dari potensi ekonomi asli daerah yang dipungut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar pelaksanaan otonomi daerah dapat menggunakan dana yang berasal dari potensi daerahnya sendiri.

Selain PAD, pendapatan daerah juga dapat berasal dari pendapatan transfer yaitu dana perimbangan. Dana perimbangan merupakan dana yang ditransfer dari pusat kepada pemerintah daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dana perimbangan merupakan dana yang berasal dari APBN yang alokasikan untuk mendanai keperluan daerah dalam melaksanakan desentralisasi yang dialokasikan dari pemerintah pusat. Menurut Kuncoro (2014:53) pengalokasian tersebut dilakukan guna meminimalisir terjadinya kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta

dapat menunjang tercapainya otonomi daerah dengan membiayai kegiatan yang ada di daerah. Dana perimbangan terdiri atas tiga sumber dana yang berkaitan dan saling melengkapi sehingga tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya, tiga sumber tersebut adalah Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Ketika pendapatan daerah seperti PAD dan dana perimbangan semakin meningkat, nilai dari belanja daerah pun akan meningkat dan begitupula sebaliknya, pada saat pendapatan daerah seperti PAD dan dana perimbangan semakin menurun, hal tersebut akan berdampak pada nilai belanja daerah yang semakin menurun. Sejalan dengan hal tersebut, Menurut Wati & Fajar (2017) pendapatan asli daerah yang semakin meningkat akan berdampak pada belanja daerah yang juga akan semakin meningkat dan akan lebih banyak pengeluaran dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Belanja daerah merupakan pengeluaran yang digunakan pemerintah daerah dalam membiayai keperluan atau kebutuhan daerah baik masyarakat maupun pemerintahan. Menurut Purwantoro & Setyowati (2019) belanja daerah adalah bentuk kewajiban pemerintah untuk mengeluarkan biaya dalam melaksanakan program kerja pemerintahan agar dapat memfasilitasi kebutuhan publik guna meningkatkan kepercayaan publik atas kinerja dari pemerintah daerah. Belanja daerah bertujuan untuk memprioritaskan kualitas kehidupan

masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang penanganannya dalam bidang tertentu yang ditetapkan sesuai dengan perundang-undangan (Zahari, 2020). Menurut Halim & Kusufi (2014:37) belanja daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu belanja langsung yang merupakan pengeluaran untuk belanja yang berkaitan langsung dengan program pemerintah daerah, sedangkan belanja tidak langsung adalah pengeluaran untuk belanja yang tidak berkaitan langsung dengan program pemerintah daerah.

Kebutuhan daerah atas belanja dari tahun ke tahun cenderung mengalami peningkatan. Peningkatan belanja daerah ini perlu diimbangi dengan adanya peningkatan penerimaan daerah terutama dari Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan yang Dipisahkan, dan Lain-lain PAD yang Sah. Hal tersebut dikarenakan, ketika penerimaan pendapatan asli daerah belum mampu memenuhi belanja daerah, maka pemerintah daerah menggunakan dana transfer berupa dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat dalam memenuhi atau membiayai kebutuhan belanja daerahnya.

Gerbangkertosusila merupakan kawasan yang strategis secara nasional khususnya dalam pertumbuhan ekonomi. Gerbangkertosusila terdiri dari beberapa wilayah kabupaten/kota yaitu Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan yang masing-masing

memiliki anggaran daerah atau APBD yang digunakan dalam melaksanakan pembangunan daerah dan pemerintahannya. Kawasan Gerbangkertosusila dibentuk dengan tujuan untuk pemerataan pembangunan antar daerah sehingga dapat menjadi kawasan unggulan di Jawa Timur (Darmanto & Hanida, 2018).

Pada tahun 2020, Indonesia mengalami fenomena pandemi covid-19 yang membawa dampak bagi segala aspek kehidupan khususnya perekonomian. Kondisi pandemi tersebut juga berdampak bagi perekonomian seperti APBD di wilayah Gerbangkertosusila. Menurut Rizkiyana (2021) pandemi Covid-19 berdampak luar biasa bagi perekonomian nasional serta kondisi sosial ekonomi masyarakat. Dari keenam wilayah yang termasuk Kawasan Gerbangkertosusila, Kawasan bangkalan tidak mempublikasikan APBD yang dimiliki sehingga hanya lima Kawasan yang dapat dilihat pola APBD nya pada saat pandemi Covid-19.

Tabel 1. 1 PAD, Dana Perimbangan, dan Belanja Daerah Tahun 2020

| Lokasi | Pendapatan Asli Daerah | Dana Perimbangan | Belanja Daerah |
|-----------|------------------------|----------------------|----------------------|
| Gresik | 924.657.913.563,07 | 1.331.644.546.291,00 | 3.095.541.259.535,02 |
| Lamongan | 481.759.328.988,51 | 1.542.723.757.256,00 | 2.823.137.926.114,77 |
| Mojokerto | 231.875.337.605,94 | 543.918.164.967,00 | 804.407.017.101,88 |
| Sidoarjo | 1.798.515.746.931,15 | 1.711.271.242.511,00 | 4.430.356.683.414,65 |
| Surabaya | 4.289.960.292.372,98 | 2.045.481.662.469,00 | 8.032.680.988.065,47 |

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah (2022)

Berdasarkan tabel 1.1 dapat dilihat PAD, Dana Perimbangan, dan Belanja Daerah dari masing-masing wilayah di Kawasan

Gerbangkertosusila pada masa pandemi covid-19 tahun 2020. Dari kelima wilayah tersebut yang tetap mempertahankan atau bahkan mengalami peningkatan pada sisi Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Daerah nya di masa pandemi covid-19 namun pada sisi Dana Perimbangan mengalami penurunan adalah wilayah Lamongan, Mojokerto, dan Sidoarjo, sedangkan pada wilayah Gresik untuk PAD dan Dana Perimbangan mengalami penurunan, sedangkan Belanja Daerah mengalami peningkatan dan untuk wilayah Surabaya, PAD dan Belanja Daerah mengalami penurunan sedangkan Dana Perimbangan mengalami peningkatan. Penurunan PAD dan Dana Perimbangan di wilayah Gresik yang dijelaskan oleh Anggota Badan Anggaran, Catur Dadang yang menyampaikan bahwa pandemi Covid-19 membuat kekuatan APBD Gresik mengalami babak belur (Memontum, 2020). Terdapat penurunan sebesar Rp56.119 Juta pada sisi PAD dan Rp136 Juta pada sisi Dana Perimbangan. Pada sisi Belanja Daerah Gresik mengalami peningkatan sebesar Rp115 Juta yang didominasi untuk kegiatan penanganan Covid-19 dan kebutuhan dasar untuk kepentingan publik seperti pendidikan.

Kondisi APBD wilayah Surabaya pada masa pandemi Covid-19 dijelaskan oleh Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Pajak Daerah (BPKPD) Kota Surabaya, Yusron Sumartono yang mengatakan pada bahwa kondisi pandemi tahun 2020 dapat dilihat dari PAD yang menurun sebesar Rp1.092 Triliun dan didominasi oleh Pajak Bumi dan

Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) (Pemerintah Kota Surabaya, 2020). Minimnya aktivitas ekonomi pada masa pandemi Covid-19 mengakibatkan minimnya penerimaan pajak dari hotel, restoran, dan tempat hiburan. Pendapatan transfer juga membantu menangani kondisi tersebut dengan adanya peningkatan Dana Perimbangan sebesar Rp44 Miliar dengan pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU) untuk memenuhi belanja wajib pegawai serta Dana Bagi Hasil (DBH) untuk perbaikan infrastruktur jalan. Penurunan Belanja Daerah sebesar Rp1.130 Triliun mencerminkan bahwa belum optimalnya belanja yang dikeluarkan Pemerintah Kota Surabaya dalam melaksanakan pembangunan daerah khususnya dalam penyerapan anggaran belanja untuk penanganan Covid-19.

Pemerintah daerah perlu melakukan realokasi dan *refocusing* anggaran untuk kegiatan penanganan Covid-19 agar pemerintah dapat menanggulangi pandemi Covid-19 khususnya dalam bidang kesehatan. Menurut Onibala (2021) respon mengenai kebijakan keuangan yang dibutuhkan saat menghadapi pandemi saat ini adalah dengan meningkatkan atau memaksimalkan belanja untuk mitigasi risiko kesehatan, perlindungan masyarakat, dan menjaga aktivitas usaha.

Tabel 1. 2 Komponen PAD Gresik dan Surabaya tahun 2019 dan 2020

| Tahun | Pajak Daerah | Retribusi Daerah | Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan | Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah |
|--------|--------------|------------------|---|---|
| Gresik | | | | |

| Tahun | Pajak Daerah | Retribusi Daerah | Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan | Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah |
|----------|----------------------|--------------------|---|---|
| 2019 | 641.744.041.397,22 | 80.949.444.661,00 | 10.795.200.154,10 | 247.287.695.783,11 |
| 2020 | 590.087.765.850,15 | 65.623.474.229,50 | 12.222.126.583,09 | 256.724.546.900,33 |
| Surabaya | | | | |
| 2019 | 4.018.722.251.948,00 | 396.244.802.735,94 | 268.575.571.840,77 | 698.377.627.284,96 |
| 2020 | 3.277.053.240.709,00 | 301.268.032.272,33 | 48.541.103.496,40 | 663.097.915.895,25 |

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah (2022)

Berdasarkan tabel 1.2 dapat dilihat bahwa penurunan PAD yang dimiliki oleh Gresik dan Surabaya tahun 2020 berasal dari beberapa komponen penerimaan yaitu Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-Lain PAD yang sah. Komponen PAD Gresik tidak semuanya mengalami penurunan, penurunan tersebut hanya terdapat pada Pajak Daerah sebesar Rp51.657 Juta dan Retribusi Daerah sebesar Rp15.326 Juta. Berbeda halnya dengan komponen PAD Surabaya yang seluruhnya mengalami penurunan, terutama pada Pajak Daerah sebesar Rp741 Juta dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan sebesar Rp220 Juta. Penurunan dua komponen tersebut cukup drastis jika dibandingkan dengan penurunan pada komponen PAD lainnya.

Dari permasalahan yang telah dijelaskan, terdapat ketidaksesuaian konsep dengan realita yang terjadi di wilayah Gerbangkertosusila. Dijelaskan sebelumnya bahwa ketika pendapatan daerah semakin meningkat, maka nilai dari belanja daerah pun akan bertambah atau meningkat. Namun kenyataannya, pada wilayah

Gerbangkertosusila terdapat fluktuasi anggaran khususnya pada masa sebelum pandemi covid-19 dan setelah adanya pandemi covid-19. Dari kelima wilayah tersebut yang mengalami peningkatan pada sisi Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Daerah nya di masa pandemi covid-19 namun pada sisi Dana Perimbangan mengalami penurunan adalah wilayah Lamongan, Mojokerto, dan Sidoarjo, sedangkan pada wilayah Gresik untuk PAD dan Dana Perimbangan mengalami penurunan, sedangkan Belanja Daerah mengalami peningkatan dan untuk wilayah Surabaya PAD dan Belanja Daerah mengalami penurunan, sedangkan Dana Perimbangan mengalami peningkatan. Hal tersebut menunjukkan kurangnya kemampuan daerah Gerbangkertosusila dalam mempertahankan atau meningkatkan anggaran yang dimilikinya.

Selain itu, terdapat inkonsistensi hasil dari beberapa penelitian sebelumnya, yaitu penelitian yang dilakukan oleh Kristiyanti et al. (2022) menunjukkan bahwa pajak daerah dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah memiliki pengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah, sedangkan retribusi daerah memiliki pengaruh signifikan negatif. Penelitian yang dilakukan oleh Priatna & Purwadinata (2019) juga menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah dan dana perimbangan memiliki pengaruh signifikan positif terhadap belanja modal. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Yupukolo (2019) menunjukkan bahwa hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan dana alokasi

umum memiliki pengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah, sedangkan pajak daerah dan retribusi daerah tidak memiliki pengaruh terhadap belanja daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Susilowati et al. (2021) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah memiliki pengaruh signifikan negatif terhadap belanja daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Handayani et al. (2022) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah dan dana bagi hasil tidak berpengaruh terhadap belanja daerah. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Izzatul Islam & Ratnawati (2022) menunjukkan bahwa pajak daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan tidak berpengaruh terhadap belanja daerah.

Berdasarkan uraian permasalahan hingga inkonsistensi hasil penelitian diatas, maka peneliti tertarik untuk meneliti pengaruh Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja daerah Tahun 2017-2021 dengan menggunakan data-data yang terdapat dalam Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah yang telah diaudit. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan, Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah Dan**

Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah di Gerbangkertosusila”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah Retribusi Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah Gerbangkertosusila Tahun 2017-2021?
2. Apakah Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan berpengaruh terhadap Belanja Daerah Gerbangkertosusila Tahun 2017-2021?
3. Apakah Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah berpengaruh terhadap Belanja Daerah Gerbangkertosusila Tahun 2017-2021?
4. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Belanja Daerah Gerbangkertosusila Tahun 2017-2021?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh Retribusi Daerah terhadap Belanja Daerah Gerbangkertosusila Tahun 2017-2021
2. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan terhadap Belanja Daerah Gerbangkertosusila Tahun 2017-2021

3. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah terhadap Belanja Daerah Gerbangkertosusila Tahun 2017-2021
4. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah Gerbangkertosusila Tahun 2017-2021

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah diuraikan, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi ilmu pengetahuan dalam bidang akuntansi keuangan daerah khususnya mengenai pengaruh pendapatan daerah terhadap belanja daerah serta menjadi bahan kajian untuk penelitian selanjutnya.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan dan evaluasi bagi pemerintah daerah khususnya di Kawasan Gerbangkertosusila dalam penggunaan anggaran dan memaksimalkan pendapatan daerah sebagai bentuk upaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan pembangunan daerah. Selain itu, penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi peneliti mengenai anggaran pemerintah seperti pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan belanja daerah.