

# BAB I

## PENDAHULUAN

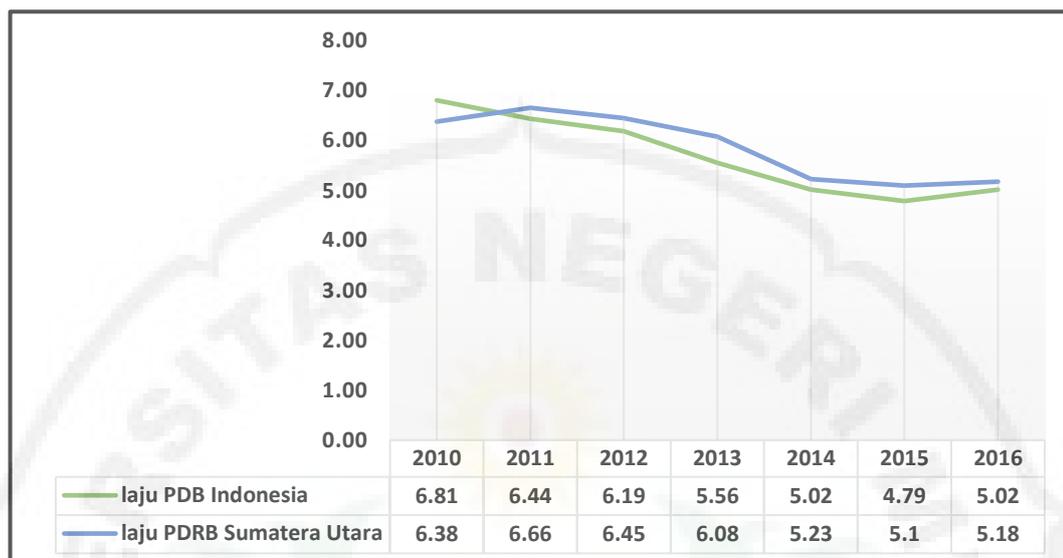
### 1.1. Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan ekonomi menjadi wacana penting dalam konteks perekonomian suatu negara karena dapat menjadi salah satu indikator dari pertumbuhan atau pencapaian kinerja perekonomian negara. Menurut Musgrave untuk mencapai tujuan pembangunan ekonomi, pemerintah sebagai fasilitator pembangunan menempuh berbagai kebijakan ekonomi yang bertujuan untuk menciptakan iklim kondusif bagi kegiatan produktif semua pelaku ekonomi. Dalam sejarah perkembangannya, negara berkembang mengandalkan perluasan kebijakan fiskal untuk mencapai sebuah pertumbuhan ekonomi (Maipita et al, 2010). Kebijakan fiskal mempengaruhi perekonomian melalui penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Melalui kebijakan fiskal pemerintah berusaha mengarahkan perekonomian ke kondisi yang lebih baik (Rahmadana dan Naibaho, 2015). Pemerintah perlu melakukan berbagai fungsi di bidang kegiatan politik, sosial dan ekonomi untuk memaksimalkan kesejahteraan sosial dan ekonomi. Pendapatan pemerintah berdampak pada pertumbuhan ekonomi melalui pemenuhan berbagai kebutuhan pemerintah (Muriithi, 2013).

Anggaran belanja merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal yang ditempuh pemerintah untuk mempengaruhi jalannya perekonomian (Orisu, 2014). Hubungan antara belanja pemerintah dan pertumbuhan ekonomi terus menghasilkan serangkaian perdebatan di antara para peneliti. Beberapa ahli berpendapat bahwa peningkatan pengeluaran pemerintah pada infrastruktur sosial-

ekonomi dan fisik mendorong pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran pemerintah di bidang infrastruktur seperti jalan, komunikasi, dan lain-lain, dapat mengurangi biaya produksi, meningkatkan investasi sektor swasta dan profitabilitas perusahaan, sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun, beberapa peneliti berpendapat sebaliknya dan menegaskan bahwa pengeluaran pemerintah yang lebih tinggi dapat memperlambat kinerja ekonomi secara keseluruhan. Dalam upaya untuk membiayai peningkatan pengeluarannya, pemerintah dapat meningkatkan pajak dan / atau pinjaman. Pajak yang lebih tinggi akan meningkatkan biaya produksi dan dapat mengurangi investasi sektor swasta. Pemerintah terkadang meningkatkan pengeluaran dan investasi di proyek tidak produktif atau pemerintah terkadang salah dalam mengalokasikan sumber daya dan menghambat pertumbuhan ekonomi (Olulu et al, 2014).

Tujuan akhir dari suatu kebijakan makroekonomi adalah untuk menciptakan kesejahteraan sosial masyarakat, salah satunya melalui pertumbuhan ekonomi (Maski, 2010). Laju Pertumbuhan Ekonomi menunjukkan sejauh mana kinerja berbagai sektor ekonomi dalam menghasilkan nilai tambah atau pendapatan masyarakat dalam satu periode. Dalam sistem pemerintahan daerah pertumbuhan ekonomi diindikasikan dengan meningkatnya produksi barang dan jasa yang diukur melalui Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Provinsi Sumatera utara merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki laju pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dari laju pertumbuhan ekonomi Indonesia.

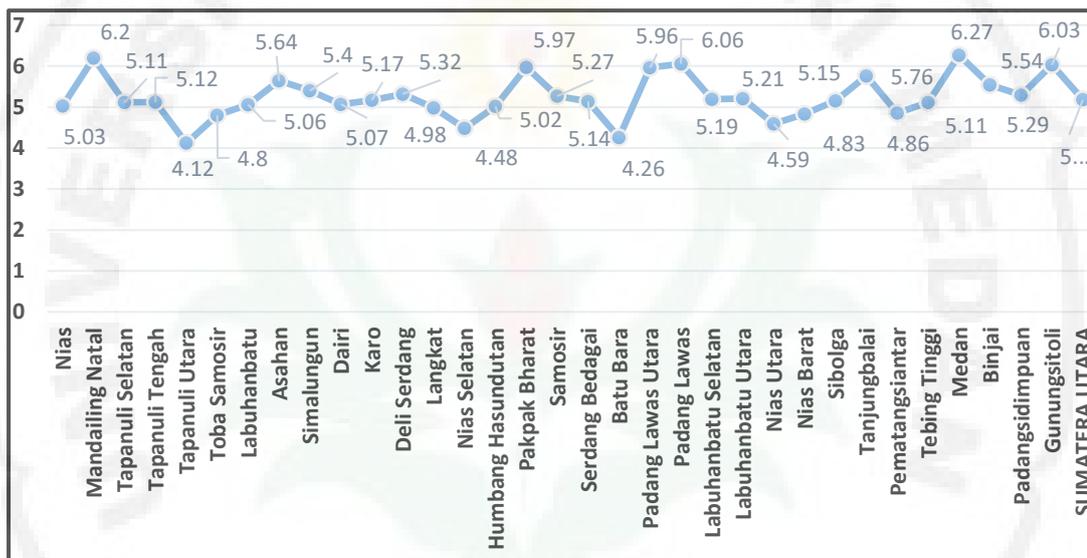


Gambar 1.1 Laju Pertumbuhan Ekonomi Indonesia dan Provinsi Sumatera Utara Tahun 2010 – 2016, Sumber : BPS 2018 (diolah)

Pada Gambar 1.1 terlihat bahwa laju pertumbuhan ekonomi Indonesia terus mengalami perlambatan dari 6,81 persen pada Tahun 2010 menjadi 4,79 persen pada Tahun 2015. Berbeda dengan laju pertumbuhan ekonomi di Provinsi Sumatera Utara yang mengalami percepatan dari 6,38 persen pada Tahun 2010 menjadi 6,66 persen di Tahun 2011. Namun pada Tahun 2012 terjadi lagi perlambatan laju pertumbuhan ekonomi di Provinsi Sumatera Utara menjadi 6,45 persen dan terus mengalami perlambatan menjadi 5,10 persen di Tahun 2015. Pada Tahun 2016 laju pertumbuhan ekonomi di Provinsi Indonesia kembali mengalami percepatan dari 4,79 persen menjadi 5.02 persen. Begitupun dengan laju pertumbuhan ekonomi di Provinsi Sumatera Utara kembali mengalami percepatan dari 5,10 persen menjadi 5,18 persen. Walaupun hanya sedikit mengalami percepatan namun laju pertumbuhan ekonomi Provinsi Sumatera Utara masih berada di atas laju pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Provinsi Sumatera Utara terdiri dari 25 (Dua puluh lima) Kabupaten dan 5 (Lima) Kota yang memiliki laju pertumbuhan ekonomi yang berbeda - beda.

Beberapa Kabupaten/Kota memiliki laju pertumbuhan ekonomi yang jauh diatas laju pertumbuhan ekonomi Provinsi Sumatera Utara. Namun ada Kabupaten/Kota yang memiliki laju pertumbuhan ekonomi yang berada jauh di bawah laju pertumbuhan ekonomi Provinsi Sumatera Utara dan laju pertumbuhan ekonomi Indonesia.



Gambar 1.2 Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara Tahun 2016, Sumber : BPS 2018 (diolah)

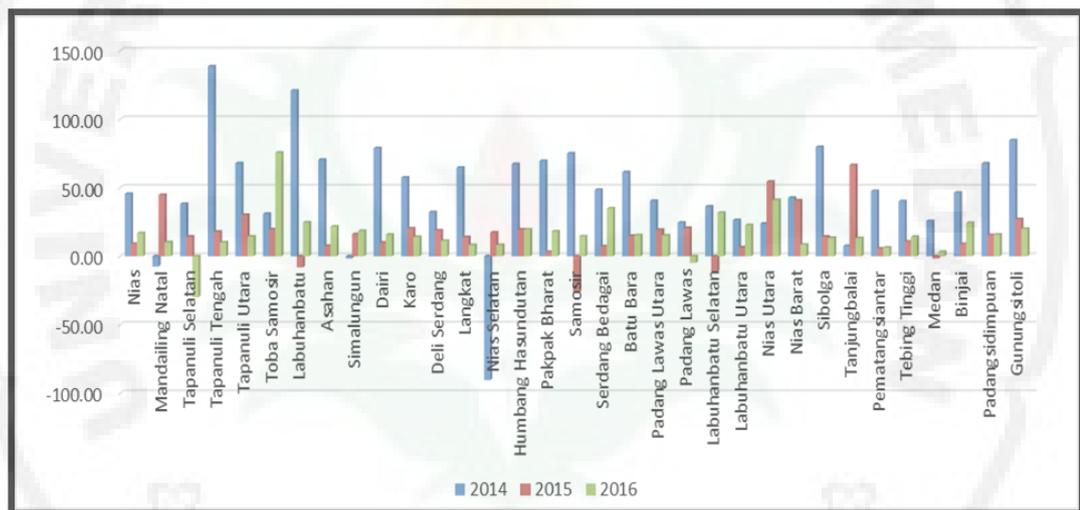
Pada Tahun 2016 laju pertumbuhan ekonomi di beberapa kabupaten/kota seperti Mandailing Natal, Asahan, Simalungun, Deli Serdang, Pakpak Bharat, Samosir, Padang Lawas Utara, Padang Lawas, Labuhanbatu Selatan, Labuhanbatu Utara, Tanjung Balai, Medan, Binjai, Padang Sidempuan dan Gunung Sitoli berada diatas laju pertumbuhan ekonomi Provinsi Sumatera Utara. Namun di beberapa kabupaten/Kota seperti Nias, Tapanuli Selatan, Tapanuli Tengah, Tapanuli Utara, Toba Samosir, Labuhanbatu, Dairi, Karo, Langkat, Nias Selatan, Humbang Hasundutan, Serdang Bedagai, Batu Bara, Nias Utara, Nias Barat, Sibolga, Pematang Siantar dan Tebing Tinggi memiliki laju pertumbuhan ekonomi yang berada di bawah laju pertumbuhan ekonomi Provinsi Sumatera

Utara. Hal ini menunjukkan bahwa ditengah pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur perekonomian daerahnya masing - masing, masih ada beberapa pemerintah daerah di kabupaten/kota yang masih belum mampu untuk meningkatkan perekonomian daerahnya.

Pemerintah Republik Indonesia secara resmi menyatakan telah dimulainya pelaksanaan otonomi daerah pada tanggal 1 Januari 2001 melalui ketetapan MPR No.XV/MPR/1998. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah daerah dapat mengembangkan potensi daerah, serta diberi kewenangan untuk mengeksplorasi sumber daya yang dimiliki oleh daerah tersebut secara efektif dan efisien. Setiap daerah otonom diharapkan mampu meningkatkan pelayanan di berbagai sektor, terutama sektor publik dengan cara mengalokasikan sejumlah dana berupa anggaran belanja modal untuk menambah aset tetap daerah dan pembangunan berbagai fasilitas publik (Afkarina, 2017). Pelaksanaan pembangunan di setiap daerah adalah bagian dari pelaksanaan otonomi daerah. Menurut Todaro (2006) ada 3 (tiga) komponen utama dalam pertumbuhan ekonomi yaitu akumulasi modal yang meliputi semua bentuk investasi dalam bentuk tanah, peralatan fisik dan sumber daya manusia melalui perbaikan dibidang kesehatan, pendidikan, dan keterampilan kerja (Astuti & Astika, 2016).

Pelaksanaan otonomi daerah telah memunculkan desentralisasi fiskal yang menganut prinsip *money follows function* artinya pelimpahan wewenang pemerintah membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Tujuan pelaksanaan desentralisasi fiskal tidak akan tercapai dengan optimal tanpa disertai dengan kemampuan finansial yang

cukup dari pemerintah daerah yang ditunjukkan dengan struktur Penerimaan Asli Daerah (PAD) yang kuat (Priyarsono et al, 2010). Teori Keynesian menyatakan bahwa PAD berperan sebagai sumber pembentukan modal bagi kegiatan perekonomian. Jika PAD meningkat maka dana yang dimiliki daerah meningkat pula sehingga dapat memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan.



Gambar 1.3 Rasio Pertumbuhan PAD Kabupaten Kota di Provinsi Sumatera Utara Tahun 2014 - 2016 Sumber : BPS 2018 (diolah)

Pada Gambar 1.3 diatas dapat terlihat bahwa terjadi penurunan realisasi PAD pada tahun 2015 di 4 (Empat) Kabupaten Kota Provinsi Sumatera Utara yaitu Labuhan Batu, Samosir, Labuhan Batu Selatan dan Medan yang kemudian pada Tahun 2016 kembali mengalami peningkatan. Pada Tahun 2016 penurunan realisasi PAD hanya terjadi di Tapanuli Selatan dan Padang Lawas. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan PAD hampir diseluruh Kabupaten Kota di Provinsi Sumatera Utara dari Tahun 2014 sampai dengan Tahun 2016.

Indikator keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai hal, salah satunya adalah kemampuan pemerintah daerah dalam

menyusun arah dan kebijakan di bidang keuangan, peningkatan penerimaan pendapatan daerah serta pembangunan dan penyediaan berbagai fasilitas pelayanan publik bagi masyarakat setempat. Pemerintah daerah harusnya mampu membiayai setiap kebutuhan daerahnya termasuk penyediaan fasilitas pelayanan publik dengan dana yang bersumber dari PAD. Namun yang terjadi justru sumber penerimaan terbesar berasal dari transfer pemerintah pusat berupa dana perimbangan. Transfer pemerintah pusat ini menjadi salah satu dana utama pemerintah daerah untuk membiayai belanja daerah (Hasan, 2015). Pengalokasian ini dimaksudkan untuk mencapai dua tujuan yang luas, yaitu, efisiensi dan kesetaraan (Salami, 2011). Dengan adanya dana perimbangan seharusnya tidak ada lagi perbedaan laju pertumbuhan ekonomi yang terlalu besar di antara kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara.

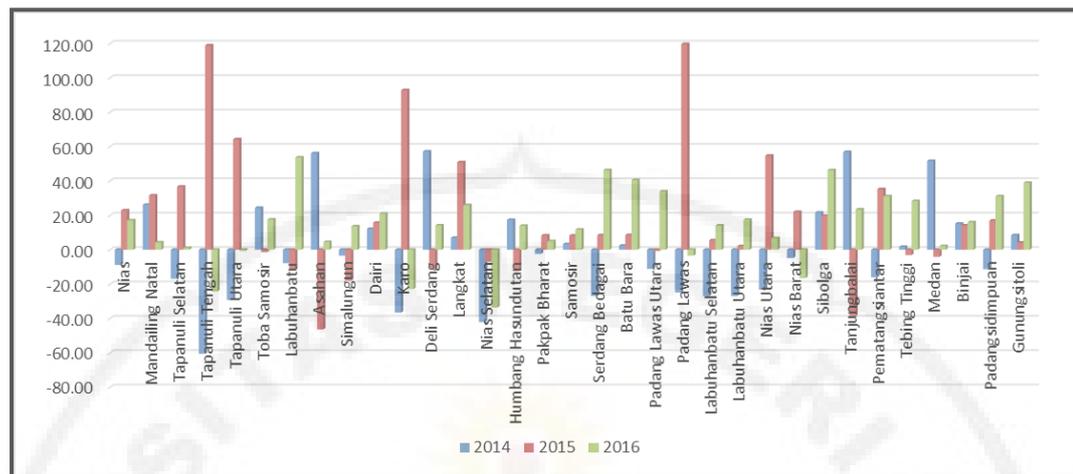
Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 terdapat 3 (tiga) jenis dana perimbangan yaitu Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang pengalokasiannya berbeda – beda. DAU untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal (*fiskal gap*) merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal.

Kapasitas fiskal Daerah merupakan sumber pendanaan Daerah yang berasal dari PAD dan DBH (Widani & Erawati, 2016). Kapasitas fiskal dapat dianggap sebagai kemampuan suatu daerah dalam melaksanakan semua kewenangan wajibnya dalam pelaksanaan pemerintahan maupun pembangunan daerahnya. Sedangkan kebutuhan fiskal merupakan kebutuhan daerah untuk membiayai semua pengeluarannya dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangan daerah menyediakan pelayanan publik (Simanjuntak, 2003). Kebutuhan fiskal diukur

berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia. Daerah yang memiliki kapasitas fiskal relatif lebih besar dibanding kebutuhan fiskalnya akan menerima alokasi DAU lebih kecil dibandingkan dengan daerah lain yang memiliki kapasitas fiskal yang lebih kecil. Sebaliknya Daerah yang memiliki kebutuhan fiskal relatif lebih tinggi terhadap kapasitas fiskalnya, membutuhkan DAU yang relatif besar agar dapat menyediakan pelayanan yang cukup bagi masyarakatnya.

Salah satu variabel ukuran dalam penentuan kebutuhan fiskal adalah jumlah penduduk. Menurut Robert Malthus, konsekuensi dari kenaikan jumlah penduduk yang terus menerus adalah permintaan akan bahan pangan semakin meningkat (Adisasmita, 2005). Tidak hanya kebutuhan pangan, jumlah penduduk yang besar juga membutuhkan infrastruktur dan sarana prasarana publik yang lebih besar. Provinsi Sumatera Utara berada pada urutan keempat provinsi yang memiliki jumlah penduduk terbesar di Indonesia. Perkembangan jumlah penduduk akan berpengaruh terhadap pengeluaran pemerintah, apabila perkembangan jumlah penduduk semakin besar maka akan diperlukan anggaran yang semakin besar. Meningkatnya jumlah penduduk menuntut konsekuensi logis adanya peningkatan sarana dan prasarana umum, baik dari aspek kuantitas maupun kualitas melalui alokasi belanja modal (Gorahe et al, 2014). Pemerintah daerah yang memiliki jumlah penduduk yang lebih besar harus lebih banyak mengalokasikan penerimaannya untuk dapat memenuhi kebutuhan belanja modal daerahnya.

Salah satu tujuan utama dari kebijakan fiskal adalah bahwa belanja barang publik dapat memberikan pertumbuhan ekonomi yang stabil. Pengeluaran pemerintah telah memainkan peran penting dalam membentuk modal fisik dan manusia. Pengeluaran publik yang tepat dapat efektif dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, bahkan dalam jangka pendek (Cakerri et al, 2014). Teori pertumbuhan ekonomi Harrod - Domar memandang pembentukan modal sebagai pengeluaran yang akan menambah kesanggupan suatu perekonomian untuk menghasilkan barang - barang maupun sebagai pengeluaran yang akan menambah permintaan efektif seluruh masyarakat. Apabila pada suatu masa tertentu dilakukan sejumlah pembentukan modal, maka pada masa berikutnya perekonomian mempunyai kesanggupan yang lebih besar untuk menghasilkan barang-barang. Setiap perekonomian harus dapat menabung bagian tertentu dari pendapatannya untuk mengganti barang-barang modal yang habis atau rusak seperti gedung-gedung, peralatan dan bahan-bahan lainnya (Ullah, 2011). Hal ini sejalan dengan teori Malthus, yaitu untuk adanya perkembangan ekonomi diperlukan adanya kenaikan jumlah kapital untuk investasi yang terus-menerus di sektor produktif (Irawan dan Suparmoko, 2002). Besarnya komitmen pemerintah daerah dalam menyediakan layanan publik melalui pengeluaran belanja tampak dari alokasi pengeluaran belanja pemerintah daerah, khususnya belanja modal (Nugraheni dan Priyarsono, 2012).



Gambar 1.4 Rasio Pertumbuhan Alokasi Belanja Modal Kabupaten Kota di Provinsi Sumatera Utara Sumber : BPS 2018 (diolah)

Pada Gambar 1.4 diatas dapat dilihat bahwa pada Tahun 2015 terdapat 11 (sebelas) Kabupaten Kota yang mengalami penurunan belanja modal yaitu Toba Samosir, Labuhan Batu, Asahan, Simalungun, Deli Serdang, Nias Selatan, Humbang Hasundutan, Padang Lawas Utara, Tanjung Balai, Tebing Tinggi dan Medan. Jika dibandingkan dengan Pertumbuhan PAD Tahun 2015 Pada Gambar 1.3 terjadi pertumbuhan PAD hampir di seluruh Kabupaten Kota di Provinsi Sumatera Utara kecuali 4 (Empat) Kabupaten Kota yaitu Labuhan Batu, Samosir, Labuhan Batu Selatan dan Medan. Hal ini tentunya tidak sejalan dengan teori keynesian karena pertumbuhan PAD yang terjadi di beberapa kabupaten/kota tidak diimbangi dengan terjadinya peningkatan belanja modal. Jika kita bandingkan dengan laju pertumbuhan ekonomi pada Gambar 1.2 terlihat bahwa pada Tahun 2016 pertumbuhan alokasi belanja modal di Samosir dan Sibolga tidak diikuti dengan percepatan laju pertumbuhan ekonomi. Hal ini tentunya tidak sejalan dengan teori pertumbuhan ekonomi Solow Swan yang menyatakan bahwa modal merupakan unsur dari pertumbuhan ekonomi.

Hubungan PAD, dana perimbangan dan jumlah penduduk terhadap pertumbuhan ekonomi telah banyak teliti. Namun penelitian yang menunjukkan hasil yang inkonsisten. Penelitian Jaya & Dwirandra (2014) menunjukkan hasil bahwa variabel PAD berpengaruh positif dan signifikan pada belanja modal. Hal ini memberikan indikasi bahwa alokasi belanja modal pada pemerintah daerah di Provinsi Bali ditentukan oleh PAD yang diperoleh. Penelitian Amrozi, Wahidahwati, dan Riharjo (2013) memperoleh hasil yang berbeda bahwa PAD berpengaruh negatif terhadap Belanja Modal dan DAU juga berpengaruh negatif terhadap Belanja Modal pada 400 Kabupaten/kota di Indonesia. Penelitian yang dilakukan Aditiya dan Dirgantari (2015) menunjukkan hasil bahwa PAD dan DAK berpengaruh positif signifikan terhadap belanja modal, sedangkan DAU tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Hal ini disebabkan karena DAU yang diterima oleh Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah dalam prakteknya dimanfaatkan untuk belanja operasional. Penelitian Sugeng (2012) menunjukkan hasil bahwa PAD dan DAU berpengaruh positif terhadap Belanja Modal. Sedangkan DAK berpengaruh negatif terhadap Belanja Modal pada Kabupaten Kota di Provinsi Jawa Timur. Penelitian Orisu (2014) menunjukkan hasil bahwa PAD dan dana perimbangan signifikan mempengaruhi pengeluaran pemerintah. Jumlah penduduk dan tingkat pengangguran tidak signifikan dalam mempengaruhi pengeluaran pemerintah daerah. Sedangkan penelitian Gorahe et al (2014) menunjukkan bahwa PDRB dan jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap belanja daerah, sedangkan luas wilayah tidak berpengaruh terhadap belanja daerah. Penelitian Iulia Roşoiu (2015) memperoleh hasil bahwa belanja modal berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi di Romania.

Sedangkan penelitian Okafor, Onwumere dan Ibe (2012) memperoleh hasil bahwa belanja modal tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di Nigeria.

Berdasarkan pemaparan diatas maka penulis tertarik untuk mengangkat penelitian ini dalam sebuah judul "**Analisis Pengaruh Penerimaan APBD dan Jumlah Penduduk terhadap Belanja Modal serta Dampaknya terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Sumatera Utara**".

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang melatar belakangi penelitian yang telah dijelaskan sebelumnya, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah PAD berpengaruh terhadap alokasi belanja modal kabupaten kota di Provinsi Sumatera Utara?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap alokasi belanja modal kabupaten kota di Provinsi Sumatera Utara?
3. Apakah jumlah penduduk berpengaruh terhadap alokasi belanja modal kabupaten kota di Provinsi Sumatera Utara?
4. Apakah PAD, dana perimbangan dan jumlah penduduk secara bersama-sama berpengaruh terhadap alokasi belanja modal Kabupaten Kota di Provinsi Sumatera Utara?
5. Apakah alokasi belanja modal berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Kota di Provinsi Sumatera Utara?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah membuktikan secara empiris berikut :

1. Untuk membuktikan bahwa PAD berpengaruh terhadap alokasi belanja modal kabupaten kota di Provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk membuktikan bahwa dana perimbangan berpengaruh terhadap alokasi belanja modal kabupaten kota di Provinsi Sumatera Utara.
3. Untuk membuktikan bahwa jumlah penduduk berpengaruh terhadap alokasi belanja modal kabupaten kota di Provinsi Sumatera Utara.
4. Untuk membuktikan bahwa PAD, dana perimbangan dan jumlah penduduk secara bersama-sama berpengaruh terhadap alokasi belanja modal kabupaten kota di Provinsi Sumatera Utara.
5. Untuk membuktikan bahwa alokasi belanja modal berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten kota di Provinsi Sumatera Utara.

### 1.4 Manfaat Penelitian

1. Untuk memperkuat penelitian sebelumnya, berkenaan dengan pengaruh PAD, dana perimbangan dan jumlah penduduk terhadap alokasi belanja modal dan pengaruh alokasi belanja modal terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.
2. Untuk memberikan masukan bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang yang berkaitan dengan belanja modal, dana perimbangan, penggalian potensi PAD dan jumlah penduduk.
3. Sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.