

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan daerah yang diharapkan menjadi lebih tertata dan terfokus adalah titik awal berubahnya sistem pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi yang dikenal juga dengan sebutan otonomi daerah. UU RI No. 22 Tahun 1999 mengenai Pemerintahan Daerah dan Undang Undang RI Nomor 25/1999 mengenai Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang ditetapkan di era reformasi adalah awal mulai berlakunya sistem desentralisasi. Perubahan sistem pemerintahan dilakukan dengan memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk dapat mengatur daerahnya masing - masing.

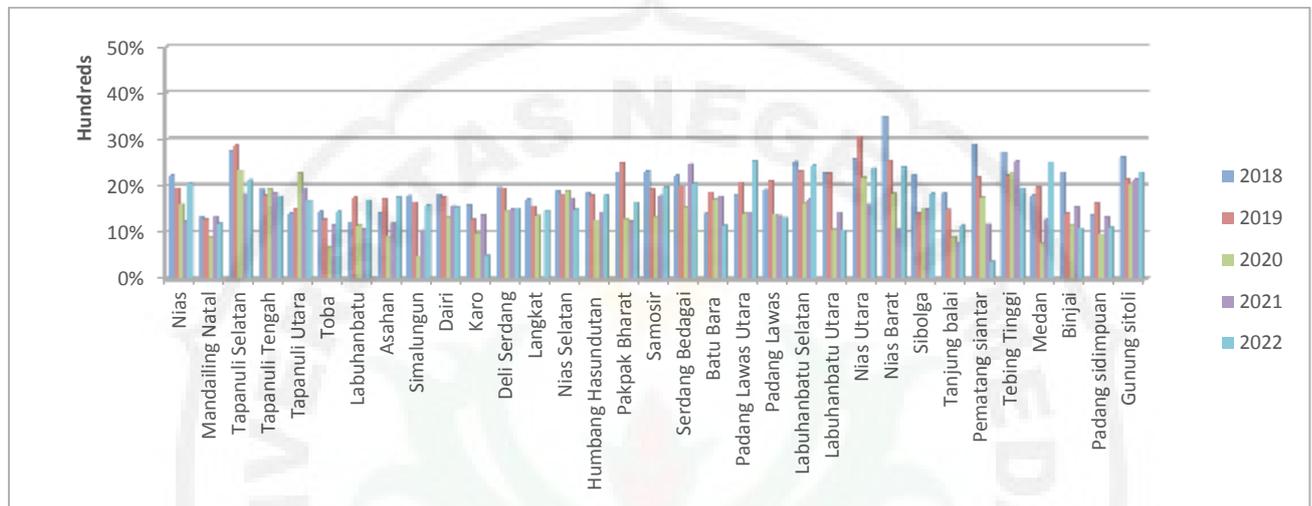
Revisi Undang Undang mengenai Pemerintahan daerah menyatakan dalam Undang Undang RI Nomor 23/2014 pasal 1 ayat 6 bahwa Otonomi Daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban dari daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sesuai dengan UU maka tugas yang tidak pernah lepas dari pemerintah daerah adalah bagaimana pemda membangun daerahnya dan menyediakan pelayanan publik untuk kesejahteraan masyarakat. Dalam membangun daerah, pemerintahan membutuhkan sumber daya keuangan yang dominan dalam menopang penyelenggaraan otonomi daerah. Sumber dana yang digunakan disusun dalam Laporan APBD, yang disusun berdasarkan tiga bagian utama yaitu pos Pendapatan daerah, Belanja daerah, dan

Pembiayaan daerah. Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) merupakan suatu pedoman pemerintah daerah untuk dipakai sebagai dasar pengelolaan keuangan daerah dalam memberikan fasilitas publik (Sulistyaningsih & Haryanto, 2019).

Salah satu tolak ukur untuk menyediakan fasilitas kepada masyarakat adalah adanya penganggaran modal untuk mendukung penyediaan fasilitas publik (Lapsey et al., 2010). Pengalokasian belanja modal didasarkan pada penyediaan aset pemerintah dalam memenuhi pelayanan berupa sarana dan prasarana baik untuk fasilitas pemerintahan maupun layanan umum. Setiap periode anggaran pengadaan aset tetap pemerintah daerah didasarkan pada prioritas anggaran untuk pelayanan publik yang berdampak jangka panjang (Kelly & Rivenbark, 2011). Anggaran modal digunakan untuk pengeluaran seperti tanah, peralatan dan mesin, pembangunan gedung, perbaikan/pembuatan jalan, irigasi dan jaringan serta belanja modal fisik lainnya.

Dasar pengalokasian sangat bergantung pada perencanaan yang baik dan mengidentifikasi kebutuhan publik yang ingin dicapai. Tahap identifikasi merupakan langkah awal yang sangat penting karena akan berujung pada siklus penganggaran dimana seringkali terjadi *budget constraint* antara kebutuhan untuk pengeluaran dengan kemampuan pendanaan (APBD). Apabila proses perencanaan dilakukan dengan baik, maka tingkat pelayanan yang diberikan dapat lebih tinggi sekaligus dapat mewujudkan pengelolaan aset yang baik dan akuntabel (DJKN Kemenkeu, 2021). Proses identifikasi kebutuhan aset akan menghasilkan 2 (dua)

poin utama, yaitu analisis kebutuhan pengadaan baru atau analisis pengembangan aset yang sudah ada.



Sumber: Data diolah, djpk.Kemenkeu.go.id

Gambar 1.1: Data Rasio Anggaran Belanja Modal Tiap Kab/Kota Provinsi Sumatera Utara

Kondisi penggunaan anggaran Belanja Modal dari gambar 1 menunjukkan bahwa rasio belanja modal dari setiap kabupaten/kota belum optimal sesuai ketentuan. Persentase penggunaan belanja modal pada tahun 2018 dan 2019 banyak daerah penggunaan anggaran modalnya berada pada kisaran dibawah 20 %. Sedangkan tahun 2020 dan 2021 penggunaan anggaran modal cukup rendah karena berada pada rata - rata 10 persen, hal ini terjadi karena fenomena adanya covid-19 dimana anggaran belanja lebih diprioritaskan untuk kesehatan. Dan mulai membaik di tahun 2022 persentase mulai naik dengan kisaran penggunaan rasio belanja dari tiap kab/kota mulai 10-20 %. Sementara Kemendagri (2013) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah menyatakan sebaiknya rasio untuk pengeluaran anggaran Belanja modal harus dimanfaatkan sebesar 30% dari total belanja daerah.

Berdasarkan grafik diatas rasio pemanfaatan anggaran belanja modal yang bisa mencapai 30 % hanya ada di daerah Nias Utara (2019), Nias Barat (2018). Rasio 20 % dicapai oleh daerah Nias, Tapanuli Selatan, Tapanuli Utara, Pakpak Bharat, Samosir, Serdang Bedagai, Padang Lawas Utara, Padang Lawas, Labuhan Batu Selatan, Labuhan Batu Utara, Sibolga, Pematang Siantar, Tebing Tinggi, Medan, Binjai, dan Gunung Sitoli. Dan rasio pemanfaatan belanja modal yang paling rendah yaitu 10 % ada di daerah Mandailing Natal, Toba, Tapanuli Tengah, Labuhan Batu, Asahan, Simalungun, Dairi, Karo, Deli Serdang, Langkat, Nias Selatan, Humbang Hasundutan, Batu Bara, Tanjung Balai, dan Padang Sidempuan.

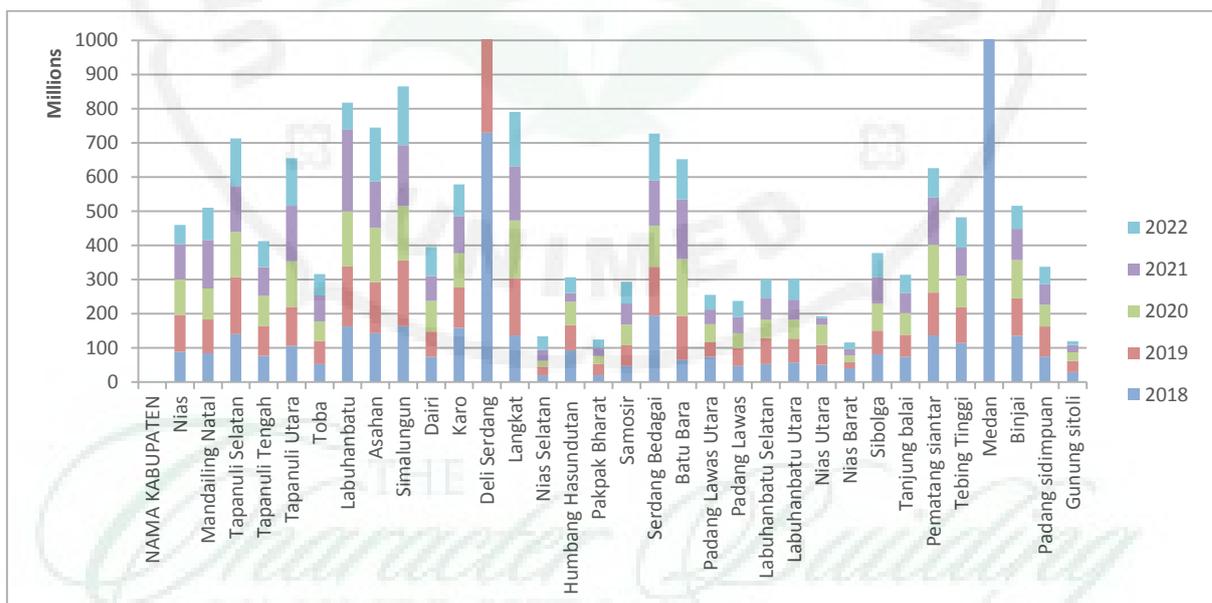
Pemanfaatan belanja ini hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, yang terfokus untuk melakukan kegiatan pembangunan dan layanan. Akan produktif bila pemerintah memproporsikan lebih besar belanja modal, agar terciptanya peningkatan infrastruktur yang akan meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi daerah (Rachma, 2017). Namun fakta realisasi belanja modal hanya dimanfaatkan sekitar 10-30 % dari total penerimaan belanja daerah, bahkan dalam rentang 5 tahun terakhir masih sebagian kecil total daerah yang bisa memanfaatkan rasio belanja modal diatas 30 % berdasarkan ketentuan Kemendagri. Dimana selebihnya anggaran dipergunakan untuk belanja rutin seperti gaji pegawai, yang disebabkan karena sudah semakin banyaknya jumlah PNS dan honorer yang digunakan sebagai aparatur pelaksana di daerah.

Selain tidak efektifnya pengalokasian rasio belanja, anggaran belanja yang rendah juga terjadi karena kinerja finansial daerah masih belum bisa cukup

mendanai program pemerintah dalam merealokasikan pos belanja modal untuk memberikan layanan kepada masyarakat. Hal ini karena revisi undang undang mengimplikasikan bahwa dalam pengambilan keputusan alokasi didasarkan terhadap potensi sumber daya yang dimiliki daerah yang tertuang dalam realisasi anggaran pemerintah daerah. Pada era sebelumnya, penentuan besaran alokasi mengacu pada realisasi anggaran tahun sebelumnya dengan menambahkan sedikit peningkatan penganggaran yang termasuk dengan type penganggaran item baris dan tambahan. Namun terdapat perubahan sistem otonomi daerah dimana penggunaan anggaran belanja mulai didasarkan pada basis kinerja yang artinya ketika pengeluaran modal anggarannya lebih rendah maka terjadi karena kinerja rendah dari daerah terkait (Eva dkk, 2018).

Fahrezi dkk (2021) dalam penelitiannya menyatakan ada beberapa faktor yang mempengaruhi anggaran belanja modal yaitu pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan sisa lebih pembiayaan anggaran. Sementara Huda & Sumiat (2019) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus berpengaruh pada belanja modal. Ada banyak faktor yang bisa mempengaruhi turun naiknya anggaran belanja modal, namun faktor utama dari belanja adalah adanya kemampuan realisasi pendapatan yang diterima, yang bisa digunakan pemerintah untuk kebutuhan belanja publik. Putu & Dwirandra (2016) Pendapatan asli daerah merupakan penerimaan utama dari tiap daerah yang sangat berpengaruh terhadap realisasi anggaran belanja. DJPK (2017) juga menambahkan selain Pendapatan asli daerah, dana transfer umum & Dana bagi hasil juga ikut dianggarkan untuk pos Belanja modal.

Kemampuan hasil dari pendapatan daerah akan membantu meningkatkan alokasi belanja modal, dan berdampak pada penyediaan pembangunan dan layanan kepada masyarakat. DJPK RI (2017) penerimaan pendapatan daerah meliputi pos Pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dan Lain lain pendapatan daerah yang sah. Kinerja keuangan daerah sangat bergantung pada kondisi PAD dari tiap daerah (Mahfudh dkk, 2022). Pendapatan asli daerah adalah sumber penerimaan daerah yang asli berasal dari kemampuan aktivitas ekonomi daerah itu sendiri. Sumber penerimaan asli daerah ini terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain lain pendapatan asli yang sah.



Sumber: Data diolah, djpk.Kemenkeu.go.id

Gambar 1.2: Grafik PAD antar daerah

Pada dasarnya setiap daerah memiliki kemampuan keuangan yang berbeda-beda untuk memenuhi kebutuhan daerahnya. Grafik diatas menunjukkan tinggi rendahnya kesenjangan PAD yang terjadi antar daerah, daerah yang maju

memiliki pendapatan yang jauh lebih besar dibanding daerah tertinggal. Berdasarkan grafik diatas kota Medan dan Deli Serdang mendapat posisi paling tinggi dari penerimaan PAD dan disusul oleh Labuhan Batu, Simalungun, Langkat dan Serdang Bedagai. Lalu Pakpak Bharat, Nias Selatan, Nias Barat, dan Gunung Sitoli berada pada daerah yang memiliki penerimaan PAD paling sedikit. Fahrezi dkk (2021) menyatakan variabel pendapatan asli daerah memiliki arah pengaruh yang positif dalam menaikkan anggaran belanja modal. Kinerja PAD sangat mempengaruhi anggaran belanja dapat direalisasikan. Ketika belanja modal naik maka sarana dan prasarana memadai dan tingkat produktivitas masyarakat akan semakin meningkat, dan berdampak pada meningkatnya pendapatan asli daerah.

Kesenjangan PAD yang terjadi pada daerah kecil dan besar menimbulkan kesenjangan fiskal antar satu daerah dengan daerah lainnya. Pemerintah masih belum bisa berdiri sendiri hanya dengan memanfaatkan PAD untuk anggaran modal, dibutuhkan sumber pendapatan lain untuk membantu dalam alokasi belanja, yaitu dari dana perimbangan pusat. Pada praktiknya, transfer dana pemerintah pusat merupakan sumber pendapatan utama yang dimiliki daerah dalam membiayai kebutuhan daerah (Sulistyaningsih & Haryanto, 2019). Setiap daerah mendapatkan pengalokasian Dana perimbangan yang berbeda - beda karena setiap daerah memiliki kemampuan keuangan yang tidak sama untuk memenuhi kebutuhan daerahnya.



Sumber: Data diolah, djpk.Kemenkeu.go.id

Gambar 1.3: Perbandingan hasil penerimaan PAD dan Tranfer Pusat
(DAU dan DBH)

Prinsipnya, semakin besar kontribusi PAD kepada APBD akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat. Namun fenomena yang terjadi adalah ketergantungan terhadap pemerintah pusat masih sangat besar di tiap daerah. Berdasarkan data grafik diatas menunjukkan kondisi keuangan daerah di kab/kota Provinsi Sumatera Utara, yang sebagian besar kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara masih memiliki PAD yang sangat kecil dalam membelanjai kebutuhan daerahnya. Transfer pusat dana alokasi umum mendapati kontribusi anggaran terbesar diikuti dengan pendapatan asli daerah dan dana bagi hasil. Dari semua daerah di Sumatera Utara hanya kota Medan yang memiliki realisasi PAD terbesar sebesar Rp.1.906.510.000 lebih besar dibanding transfer pusat DAU+DBH sebesar 1.803.350.000, selebihnya dari setiap daerah peran PAD kemandirian PAD masih belum terlihat di setiap kab/kota Provinsi Sumatera Utara. Sama dengan daerah lain di Indonesia dana

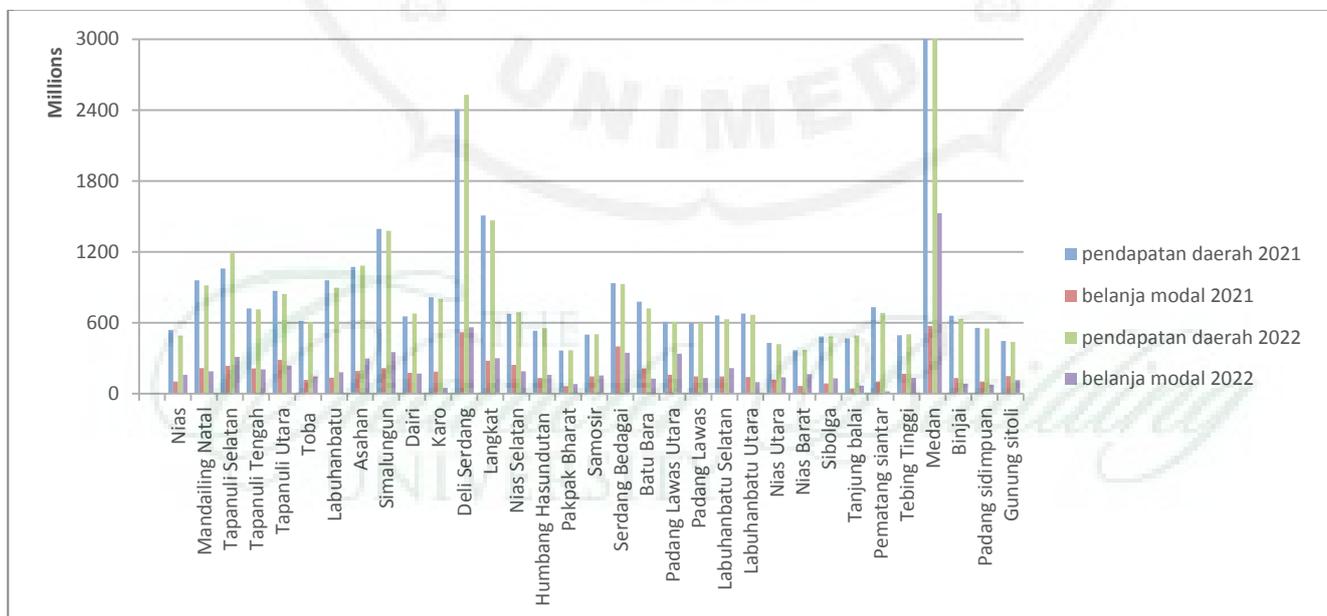
perimbangan masih merupakan sumber utama pendapatan pemerintah di kabupaten/kota Sumatera Utara.

Perimbangan anggaran DAU dialokasikan ke daerah sebagai pengurangan kesenjangan fiskal antar daerah. Dana alokasi umum diberikan untuk membantu peran PAD dalam menyediakan fasilitas publik sesuai dengan kewenangan pemerintah daerah agar tidak terjadi ketidakseimbangan perekonomian antar daerah. UU Nomor 23/2014, dana alokasi umum adalah sumber pendapatan yang berasal dari APBN yang ditransfer oleh pemerintah pusat untuk pemerintah daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan dalam membantu mencukupi keperluan daerah dalam rangka pemerintahan desentralisasi. Dalam alokasinya anggaran DAU didasari pada perhitungan penjumlahan antara alokasi dasar (Belanja rutin daerah seperti belanja pegawai) dengan celah fiskal (kebutuhan daerah dikurang kapasitas yang dimiliki daerah). Setiap daerah akan memiliki perhitungan DAU yang berbeda beda sesuai kondisi dari daerahnya. Namun pada umumnya DAU bersifat "Block Grant" yang artinya ketika dana dialokasikan, maka pemerintah daerah memiliki kebebasan untuk menggunakan dana ini sesuai prioritas dan kebutuhan daerah dalam memenuhi peningkatan pelayanan kepada masyarakat (Nuzana,2016).

Selain dana alokasi umum, anggaran DBH juga memiliki pengaruh terhadap anggaran modal. DBH di prioritaskan bagi daerah yang memiliki sumber penerimaan pusat di daerahnya, seperti penerimaan pajak pusat dan penerimaan dari sumber daya alam. DJPK Kemenkeu (2017) Dana bagi hasil (DBH) adalah transfer dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan pusat

kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Tujuannya agar memberi keseimbangan vertikal antara Pemerintah pusat dan daerah dengan memperhatikan potensi daerah penghasil. Frantiska dkk (2021) dalam penelitiannya membuktikan bahwa dana alokasi umum dan dana bagi hasil memberi pengaruh yang positif dan signifikan dapat membantu menaikkan belanja modal.

Teori hukum wagner juga menyatakan bahwa aktivitas pemerintah dalam perekonomian cenderung meningkat seiring dengan pendapatan perkapita masyarakat, yang nantinya diikuti oleh peningkatan pengeluaran pemerintah dalam hal menyediakan barang dan jasa publik bagi masyarakat (Sukartini & Saleh, 2012).



Sumber: Data diolah, djpk.Kemenkeu.go.id

Gambar 1.4: Pendapatan Daerah terhadap Belanja Modal

Berdasarkan grafik diatas terlihat bahwa naik turunnya anggaran pendapatan tidak selalu mempengaruhi dengan arah yang searah dengan naik turun alokasi anggaran belanja di beberapa daerah. Seperti pada Kabupaten Nias, Labuhanbatu, Simalungan, Dairi, Langkat, Nias Selatan, Padang Lawas Utara, Labuhanbatu Selatan, Nias Utara, Sibolga, Tebing Tinggi. Dimana hal ini terjadi karena pemanfaatan pos pendapatan digunakan untuk membiayai semua anggaran dari belanja daerah yang akan dibagi sesuai tugas dan kebutuhan wajibnya, berdasarkan kinerja keuangan daerah. Dan prioritas daerah tertuju pada belanja lain yang termasuk kedalam klasifikasi belanja daerah. Dimana yang seharusnya terjadi adalah fokus pemerintah untuk meningkatkan alokasi belanja modal untuk pelayanan pada masyarakat, yang akan berdampak pada meningkatnya perekonomian daerah dan menambah penerimaan daerah. Sedangkan beberapa daerah lainnya mengalami perubahan yang searah.

Karena itu peneliti ingin menguji kembali bagaimana Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil mempengaruhi alokasi Belanja Modal di 33 Kabupaten/Kota Sumatera Utara tahun 2018 - 2022 sebagai populasi, dengan mengambil judul “**Analisis faktor faktor yang mempengaruhi Belanja Modal di Kab/Kota Provinsi Sumatera Utara**”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, ditemukan identifikasi masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pemerintah mengharapkan adanya pemanfaatan realisasi 30 % anggaran belanja modal dari total belanja daerah, namun di Kabupaten/Kota belum

semua daerah dapat memaksimalkannya, dan lebih banyak memanfaatkannya ke belanja rutin yang kurang produktif dan tidak memberi dampak langsung kepada pembangunan daerah dan pelayanan publik.

2. Selama 5 tahun kebelakang Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota Sumatera Utara belum menunjukkan kinerja kemandirian daerahnya, dan membutuhkan peran besar dari bantuan pusat.
3. Baik kenaikan ataupun penurunan anggaran PAD, DAU, dan DBH Kab/Kota Provinsi Sumatera Utara mulai dari tahun 2018 sampai 2022 tidak selalu diikuti dengan naik/turunnya Belanja Modal di beberapa kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka penelitian ini hanya memfokuskan permasalahan hanya sebagai berikut:

1. Penelitian difokuskan dari tahun 2018 sampai 2022.
2. Ruang lingkup pembatasan masalah penelitian ini hanya mengambil 3 variabel bebas. Yaitu bagaimana anggaran PAD, DAU, dan DBH mempengaruhi anggaran Belanja Modal di kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan batasan masalah diatas maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal di kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara?

2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal di kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara?
3. Bagaimana pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal di kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara?
4. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal di kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal di kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal di kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal di kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara
4. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil terhadap alokasi belanja modal secara simultan di kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara

1.6 Manfaat Penelitian

1. Manfaat untuk Penulis

Dapat menerapkan pengetahuan dan wawasan yang penulis dapatkan selama bangku perkuliahan tentang Keuangan Daerah

2. Manfaat untuk Peneliti

Sebagai bahan acuan untuk penelitian selanjutnya dan dijadikan sebagai bahan referensi terhadap penelitian yang sejenis.

3. Manfaat untuk Pemerintah Daerah

Sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam memperbaiki kinerja di masa mendatang agar pemerintahan desentralisasi dapat berjalan sebagai mana mestinya dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

