

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sumatera Utara merupakan salah satu Provinsi dengan penduduk terpadat di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Sumatera Utara, daerah Kabupaten/Kota ada sebanyak 33 daerah. Daerah tersebut terbagi atas 25 Kabupaten dan 8 Kota. Sejak diberlakukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yang kemudian diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan kemudian diubah dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, struktur pemerintahan turut berubah dari yang awalnya bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi. Daerah menjadi memiliki wewenang untuk menggali dan memanfaatkan potensi yang ada untuk meningkatkan kinerja keuangan pemerintahannya, mendorong percepatan pembangunan dan investasi daerah serta pertumbuhan ekonomi daerah tersebut.

Keuangan merupakan hal yang sangat penting bagi suatu lembaga atau organisasi. Keuangan pemerintah daerah dapat dikategorikan dalam dua yakni, keuangan yang bersumber dari penerimaan dana dari pemerintah pusat dan keuangan yang bersumber dari pengelolaan daerahnya sendiri. Dilakukannya analisis kinerja keuangan bagi pemerintah daerah merupakan hal yang cukup efektif untuk menilai kinerja pemerintah daerah dari sisi keuangan yang dikelolanya. Upaya pemerintah daerah dalam menggali kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari kinerja keuangan daerah yang diukur melalui analisis

rasio keuangan pemerintah daerah seperti rasio derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi PAD, rasio efektivitas pajak, rasio efisiensi pajak, serta derajat kontribusi BUMD berdasarkan laporan keuangan yang dihasilkannya.

Kinerja keuangan yang baik tidak hanya mengindikasikan besarnya nominal anggaran dan realisasi dalam laporan keuangan pemerintah daerah. Namun, terpenuhinya aspek-aspek seperti kemandirian dalam pencapaian keuangan, efektivitas kewenangan pemerintah daerah atas diberlakukannya desentralisasi, dan sebagainya turut menjadi penunjang dalam menghasilkan kinerja keuangan pemerintah daerah yang baik. Kinerja keuangan daerah yang baik akan berpengaruh terhadap kemajuan daerah tersebut.

Kinerja keuangan pemerintah daerah yang baik akan berdampak bagi peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat daerah tersebut. Wakil Gubernur Sumatera Utara mengungkapkan bahwa, Pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan secara maksimal khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintah dan pembangunan di daerahnya melalui PAD, untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang dalam hal ini, potensi PAD Provinsi Sumatera Utara dominan bersumber dari Pajak, Retribusi, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan seperti Laba BUMD (Diskominfo.sumutprov.go.id, September 2018).

Hingga saat ini masih banyak terdapat pemberitaan bahwa realisasi anggaran pemerintah daerah Sumatera Utara masih terdapat SiLPA yang nominalnya cukup besar, yakni sekitar Rp500.000.000.000,00

(Economy.okezone.com, Juni 2018). Dengan begitu, diidentifikasi bahwa perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan program tidak berjalan dengan baik. Hal ini mengindikasikan adanya kelemahan dalam kinerja keuangan pemerintah daerah di Sumatera Utara.

Berdasarkan PP No.71 Tahun 2010, “belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan asset tetap dan asset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi”. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, asset tak berwujud. Kuncoro (dalam Martini, 2015:427) menyatakan bahwa “belanja modal merupakan belanja pemerintah daerah yang mempunyai pengaruh penting terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah dan akan memiliki daya ungkit dalam menggerakkan roda perekonomian daerah”.

Salah satu faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi adalah investasi. Bagi pemerintahan, alokasi belanja modal merupakan besaran alokasi untuk berinvestasi. Indikator besar kecilnya investasi daerah dapat dilihat dari besaran alokasi belanja modal pemerintah daerah. Provinsi Sumatera Utara masih lemah dalam alokasi belanja modal hingga memasuki tahun 2018. Belanja modal masih belum mencapai rata-rata provinsi secara nasional sebesar 16,91% dari total belanja daerah, hal menjadi salah kendala bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam menghadapi evaluasi rancangan APBD Tahun Anggaran 2018 yang lalu di Kementrian Dalam Negeri. Kendala ini memberikan keterbatasan ruang gerak bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Utara untuk menyusun rencana anggaran, beberapa mata anggaran menjadi tidak boleh dianggarkan, salah

satunya karena ketidakmampuan belanja modal memenuhi proporsi sebesar 16,91% tersebut, karena proporsi belanja Modal Sumatera Utara pada tahun 2018 hanya sebesar 12,61% (Kompasiana.com, Juli 2018).

Memasuki Triwulan I untuk tahun 2019, perekonomian Sumatera Utara dinyatakan masih terus meningkat. Meski demikian, disparitas pertumbuhan ekonomi antar wilayah/Kabupaten masih terlihat. Secara keseluruhan pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara masih ditopang oleh 5 Kabupaten/Kota khususnya yang berada di pesisir timur. Perekonomian kota Medan, Deli Serdang, Simalungun, Asahan dan Batubara mendominasi perekonomian Sumut dengan pangsa 55 persen (Merdeka.com, Juli 2019). Dengan demikian, Kabupaten/Kota di Sumatera Utara belum sepenuhnya berkinerja baik untuk meningkatkan perekonomian Sumatera Utara. Kelima daerah dominan mampu meningkatkan perekonomian Sumatera Utara secara signifikan, maka bila seluruh Kabupaten/Kota di Sumatera Utara berkinerja baik seperti lima daerah tersebut, perekonomian Sumatera Utara akan meningkat lebih cepat.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk mengelola keuangannya secara mandiri sesuai dengan asas desentralisasi. Namun, pemerintah pusat tetap perlu mengendalikan dan menilai kinerja dari pemerintah daerah, maka dari itu dilakukan analisis kinerja keuangan untuk menilai kinerja keuangan daerah selama periode yang ditentukan. Analisis kinerja keuangan pemerintah daerah ini berfungsi untuk menilai seberapa besar kontribusi pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanja modal pemerintahannya serta

meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Tak hanya kinerja keuangan, pertumbuhan ekonomi juga dipengaruhi oleh tingkat investasi dari pemerintah daerah tersebut, maka diperlukan analisis terhadap belanja modal. Sebab, belanja modal secara langsung mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dalam kaitannya dengan investasi. Alokasi belanja modal pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh baik atau tidaknya kinerja keuangan daerah. Maka, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya terdapat kaitan antara kinerja keuangan daerah, alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi daerah.

Beberapa penelitian sebelumnya terkait dengan Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah pada Alokasi Belanja Modal dan Pertumbuhan Ekonomi Pemerintah Kabupaten/Kota menyajikan hasil yang berbeda-beda. Dalam penelitian serupa yang dilakukan oleh Suryantini (2018) disimpulkan bahwa “hubungan antara kinerja keuangan daerah signifikan terhadap belanja modal, namun hubungan kinerja keuangan daerah dengan pertumbuhan ekonomi tidak signifikan”. Hal ini sejalan dengan Penelitian Taufik (2018) yang menunjukkan hasil sebagai berikut:

Kinerja keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi secara langsung memiliki pengaruh terhadap alokasi belanja modal, alokasi belanja modal tidak memiliki pengaruh langsung terhadap pertumbuhan ekonomi, kinerja keuangan secara langsung memiliki signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, dan kinerja keuangan secara tidak langsung (melalui alokasi belanja modal) tidak berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau.

Secara parsial beberapa indikator kinerja keuangan berdasarkan penelitian Arsa (2015) dapat disimpulkan bahwa :

Derajat desentralisasi dan efektivitas PAD berpengaruh positif pada belanja modal, ketergantungan keuangan berpengaruh negatif pada alokasi belanja modal, sedangkan kemadirian keuangan dan kontribusi BUMD

tidak berpengaruh pada alokasi belanja modal. Alokasi belanja modal berpengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan atas pertimbangan latar belakang tersebut diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara yang berkenaan dengan kinerja keuangan daerah yang dianalisis dengan menggunakan laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota tersebut dan melihat pengaruhnya terhadap alokasi belanja modal daerah dan pertumbuhan ekonomi. Dengan menggunakan indikator penelitian berupa tingkat kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan, derajat desentralisasi, derajat kontribusi BUMD. Indikator yang dipilih pada dasarnya merupakan indikator-indikator yang telah dianalisis sebelumnya sebagai indikator dengan pengaruh terbesar terhadap alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi. Tingkat kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan, derajat desentralisasi dan derajat kontribusi BUMD diharapkan mampu mendeskripsikan kinerja keuangan pemerintah daerah yang berpengaruh terhadap alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi daerah.

Rasio tingkat kemandirian keuangan daerah dan derajat desentralisasi dipilih sebagai variabel yang akan mempengaruhi kinerja keuangan dengan asumsi kemandirian keuangan dan desentralisasi akan mampu mendorong pemerintah daerah untuk lebih leluasa menggunakan sumber dana yang ada di pemerintahan daerah tersebut untuk kesejahteraan masyarakat sesuai dengan wewenang yang diberikan dengan cara mengoptimalkan pendapatan asli daerah daripada hanya dengan mengandalkan pendapatan dari pemerintah pusat. Begitu pula dengan tingkat kontribusi BUMD yang dipilih sebagai variabel yang akan

mempengaruhi kinerja keuangan karena pendapatan asli daerah untuk Provinsi Sumatera Utara dominan ditopang oleh laba yang dihasilkan BUMD, sehingga diasumsikan hal ini akan mampu mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.

Tingkat ketergantungan keuangan dipilih sebagai variabel yang akan mempengaruhi kinerja keuangan dengan asumsi ketergantungan keuangan akan mengakibatkan kinerja keuangan pemerintahan daerah menurun karena alokasi dana yang dapat dianggarkan sebagai bentuk pelayanan publik terbatas dengan penerimaan dari pemerintah pusat. Banyaknya penelitian dan hasil penelitian yang beragam atas pengaruh kinerja keuangan daerah terhadap alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi menjadi daya tarik tersendiri bagi penulis. Maka dari itu, penulis melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah terhadap Alokasi Belanja Modal dan Pertumbuhan Ekonomi Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara Tahun 2016-2018”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

1. Kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara belum sepenuhnya dapat tergolong baik.
2. Pelaksanaan Program pembangunan oleh pemerintah daerah Sumatera Utara masih banyak yang terlewat sehingga SiLPA dengan nominal yang besar tidak dapat dihindari dan kinerja keuangan dinilai buruk.
3. Pemerintah Daerah masih memerlukan maksimalisasi keuangan untuk pembangunan daerahnya melalui PAD yang mengindikasikan kurangnya kemandirian keuangan pemerintah daerah.

4. Alokasi belanja modal Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara masih kurang efektif dan efisien.
5. Disparitas pertumbuhan ekonomi antar wilayah/Kabupaten masih terlihat.
6. Pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara masih dipicu oleh beberapa Kabupaten/Kota saja.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah, maka penelitian ini akan dibatasi dengan hanya membahas tentang pengaruh kinerja keuangan (rasio kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan, derajat desentralisasi dan derajat kontribusi BUMD) pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara terhadap pertumbuhan ekonomi dan pengaruh kinerja keuangan (rasio kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan, derajat desentralisasi dan derajat kontribusi BUMD) pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara terhadap pertumbuhan ekonomi melalui alokasi belanja modal untuk Tahun 2016-2018.

### **1.4 Rumusan Masalah**

1. Apakah kinerja keuangan (rasio kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan, derajat desentralisasi dan derajat kontribusi BUMD) berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara?
2. Apakah kinerja keuangan (rasio kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan, derajat desentralisasi dan derajat kontribusi



BUMD) berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi melalui alokasi belanja modal Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara

### **1.5 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pengaruh kinerja keuangan (rasio kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan, derajat desentralisasi dan derajat kontribusi BUMD) terhadap pertumbuhan ekonomi Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara
2. Untuk mengetahui pengaruh kinerja keuangan (rasio kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan, derajat desentralisasi dan derajat kontribusi BUMD) terhadap pertumbuhan ekonomi melalui alokasi belanja modal Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara

### **1.6 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian terkait dengan pengaruh kinerja keuangan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara terhadap pertumbuhan ekonomi dan pengaruh kinerja keuangan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara terhadap pertumbuhan ekonomu melalui alokasi belanja modal dengan menggunakan analisis tingkat kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan, derajat desentralisasi dan derajat kontribusi BUMD adalah sebagai berikut:

#### **1. Bagi Penulis**

Penelitian ini dapat menambah wawasan bagi penulis untuk lebih memahami kinerja keuangan pemerintah daerah melalui analisis rasio-rasio keuangan atas APBD dan realisasinya (rasio kemandirian keuangan daerah, ketergantungan

keuangan, derajat desentralisasi dan derajat kontribusi BUMD), memahami pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi daerah serta pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi daerah melalui alokasi belanja modal daerah yang pada hakikatnya sangat penting bagi kemajuan daerah.

## **2. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara**

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi bagi pemerintah kabupaten/kota Sumatera Utara. Penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi bagi para pembuat kebijakan, agar selanjutnya dapat dibuat kebijakan yang mampu mendorong efektifitas kinerja keuangan, alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi pada kabupaten/kota di Sumatera Utara demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

## **3. Bagi Pembaca**

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu menambah informasi bagi pembaca khususnya masyarakat umum tentang kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota Sumatera Utara untuk tahun penelitian 2016-2018, agar selanjutnya dapat saling membantu antara masyarakat dan pemerintah untuk memajukan daerahnya sendiri. Penelitian ini diharapkan menjadi dasar dan referensi untuk penelitian selanjutnya mengenai kinerja keuangan daerah yang di nilai dari tingkat kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan, derajat desentralisasi dan derajat kontribusi BUMD.