

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Provinsi Sumatera Utara merupakan salah satu provinsi yang telah menerapkan otonomi, artinya diberikan kesempatan dalam menyelenggarakan pemerintahan secara luas, nyata dan bertanggung jawab. Potensi daerah yang melimpah di setiap kabupaten merupakan keuntungan yang dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin oleh pemerintah kabupaten sebagai modal untuk pelayanan kepada masyarakat dalam meningkatkan pembangunan. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Otonomi daerah bertujuan untuk mempercepat pembangunan daerah dan laju pertumbuhan ekonomi, mengurangi kesenjangan antar daerah, dan meningkatkan pelayanan publik.

Salah satu faktor keberhasilan penyelenggaraan pemerintah untuk mengembangkan potensi daerahnya adalah tergantung pada keberhasilan pemerintah daerah setempat dalam mengelola keuangan daerah. Oleh karena itu, agar kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik di daerah dapat terlaksana dengan baik, maka pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara efektif dan efisien. Untuk mengembangkan potensi daerah tersebut, maka pemerintah daerah perlu meningkatkan anggaran belanja modal. Andayani (2013) menyatakan bahwa kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik memengaruhi besarnya belanja modal. Sehingga proses penyusunan daerah seharusnya melakukan pergeseran komposisi belanja yang nantinya dapat meningkatkan

kepercayaan publik. Berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010, Belanja Modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap yang memberikan manfaat lebih dari satu periode. Belanja modal antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan dan aset tak berwujud. Belanja modal bertujuan untuk menyediakan sarana dan prasarana fasilitas publik yang dapat menjadi penunjang terlaksana berbagai aktivitas ekonomi masyarakat.

Daerah semestinya dapat mengalokasikan belanja modal yang lebih tinggi dibandingkan belanja rutin yang relatif kurang produktif. Perubahan alokasi belanja ini juga ditujukan untuk pembangunan berbagai fasilitas modal. Pemerintah perlu memfasilitasi berbagai aktivitas peningkatan perekonomian, salah satunya dengan membuka kesempatan untuk berinvestasi. Pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan dilakukan untuk meningkatkan daya tarik investasi ini. Peningkatan anggaran modal akan menyebabkan peningkatan belanja modal pada infrastruktur (Felix, 2012).

Rendahnya belanja modal dapat mempengaruhi kinerja berbagai badan pemerintah. Tantangan terbesar dalam pembangunan infrastruktur adalah kebutuhan infrastruktur yang sangat tinggi di seluruh wilayah Indonesia. Sementara itu, pemerintah memiliki anggaran relatif terbatas dalam anggaran pendapatan belanja negara. Pemerintah telah meningkatkan anggaran belanja modal dan pembangunan infrastruktur, tetapi anggaran APBN untuk pembangunan infrastruktur masih dinilai belum mencukupi. Oleh karena itu, Pemerintah daerah

seharusnya dapat mengalokasikan APBD nya untuk belanja modal, dan tidak habis digunakan untuk belanja pegawai dan belanja rutin (Rifai, 2017).

Setiap pemerintahan daerah pasti menginginkan adanya pertumbuhan ekonomi di daerah yang ada di bawah perintah atau wewenangnya, karena pertumbuhan ekonomi menunjukkan kredibilitas/campur tangan/kontribusi pemerintah daerah tersebut dalam menjalankan tugasnya sebagai aparat pemerintahan. Bila pertumbuhan ekonomi suatu daerah baik maka berpengaruh pula pada alokasi belanja modal pemerintah daerah tersebut, semakin baik pertumbuhan ekonomi daerah tersebut maka semakin menuntut pemerintahan daerah untuk mengalokasikan belanja modalnya semakin banyak lagi.

Pertumbuhan ekonomi semestinya mampu mendorong pembangunan daerah yang nantinya dapat meningkatkan alokasi belanja modal daerah, pertumbuhan ekonomi yang tinggi mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan daerah yang direalisasikan dalam bentuk pengadaan fasilitas, infrastruktur dan sarana prasaranayang merupakan komponen dalam belanja modal yang ditujukan untuk kepentingan publik. Dengan semakin banyaknya sumber dana yang dihasilkan oleh daerah-daerah, dengan ini dapat meningkatkan penghasilan dari daerah-daerah yang seharusnya mengikuti kenaikan pertumbuhan ekonomi yang terdapat pada daerah tersebut. Jika pertumbuhan ekonomi semakin berkembang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk membangun daerah yang diberikan dalam berbagai bentuk untuk keperluan masyarakat (Widiasmara, 2019).

Otonomi daerah membuat segala kegiatan infrastruktur atau sarana prasarana daerah dikelola oleh masing-masing daerah. Supaya bisa membiayai segala kegiatan tersebut, maka pemerintah daerah dituntut untuk bisa mengembangkan dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) nya masing-masing dengan memaksimalkan sumberdaya yang dimiliki supaya bisa membiayai segala kegiatan penciptaan infrastruktur atau sarana prasarana daerah melalui alokasi belanja modal pada APBD. Menurut PP No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pendapatan Asli Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Semakin baik PAD suatu daerah maka semakin besar pula alokasi belanja modalnya (Ardhani, 2011). Darwanto & Yulia (2007) menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal. Temuan ini dapat mengindikasikan bahwa besarnya PAD menjadi salah satu faktor penentu dalam menentukan belanja modal.

Selain dari PAD, sumber pendanaan lainnya yang digunakan untuk pengalokasian belanja modal adalah Dana Alokasi Umum (DAU). Setiap daerah memiliki tingkat kemandirian daerah dan kemampuan keuangan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan-kegiatannya. Hal ini dapat menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah lainnya. Untuk mengatasi ketimpangan fiskal, pemerintah mengalokasikan dana yang bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. DAU merupakan

salah satu dana yang bersumber dari pendapatan APBN dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah otonom dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Ikhsan dkk, 2015:55).

Menurut PP Nomor 55 tahun 2005 DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana tersebut untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang mungkin tidak penting. Dengan adanya transfer dana dari pusat ini diharapkan pemerintah daerah bisa lebih mengalokasikan PAD yang didapatnya untuk membiayai belanja modal di daerahnya. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengatasi kesenjangan keuangan antar daerah dan meningkatkan pelayanan kepada publik sehingga dapat digunakan untuk meningkatkan belanja modal (Sari dkk, 2017).

Pemerintah daerah yang kemampuan keuangannya lemah akan mengandalkan DAU untuk membiayai segala kegiatan pemerintahan, oleh karena itu semakin kecil DAU yang diperoleh semakin kecil pula alokasi belanja modal daerah tersebut dan sebaliknya semakin besar DAU maka semakin besar alokasi belanja modal (Dewi & Suyanto, 2015). Adanya transfer dana ini bagi pemerintah daerah merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri. Namun kenyataannya, transfer dari Pemerintah

pusat merupakan sumber dana utama Pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah (Prakosa, 2004).

Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap penerimaan daerah masih tertinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk Pendapatan Asli Daerah. Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat ini. Namun demikian, dalam jangka panjang ketergantungan semacam ini harus menjadi semakin kecil. Berbagai investasi yang diberlakukan pemerintah diharapkan memberikan hasil yang positif yang tercermin dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Jikwa dkk, 2017).

Selain dari PAD dan dana alokasi umum untuk membiayai kegiatannya, Pemerintah daerah juga dapat memanfaatkan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 71 tahun 2010 menjelaskan bahwa SiLPA adalah selisih lebih antara penerimaan dan pengeluaran selama satu periode laporan. SiLPA tahun anggaran sebelumnya mencakup pelampauan penerimaan PAD, dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai akhir tahun belum terselesaikan dan sisa dana kegiatan lanjutan. Sisa lebih anggaran tahun sebelumnya yang menjadi penerimaan pada tahun berjalan (SiLPA) merupakan sumber penerimaan internal Pemerintah daerah yang dapat digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan tahun berjalan. Bentuk penggunaan SiLPA ada dua, yakni: (1) untuk melanjutkan kegiatan yang belum selesai dikerjakan pada

tahun sebelumnya (luncuran) dan (2) membiayai kegiatan baru yang tidak teranggarkan dalam APBD murni (Abdullah, 2013) dalam (Putra, 2017).

Sisa lebih pembiayaan anggaran (SILPA) digunakan untuk belanja langsung berupa belanja modal yang secara langsung menyentuh kebutuhan masyarakat. Jumlah belanja langsung dapat berupa pembangunan infrastruktur, pengadaan aset dan sebagainya. Kosim (2017) menyatakan bahwa apabila terjadi sisa anggaran pada akhir periode maka sisa anggaran tersebut tidak akan hangus, tetapi dapat digunakan sebagai sumber pembiayaan seperti belanja modal untuk tahun anggaran berikutnya yang masuk dalam SiLPA. Hal ini sesuai dengan penelitian Putra (2017) menemukan bahwa sisa lebih pembiayaan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal.

Sejauh ini mekanisme penggunaan SILPA bersifat pro dan kontra. Penggunaan SILPA yang bersifat pro yaitu terhadap pengalokasian belanja modal. Kontra yang terjadi pada pengalokasian SILPA terhadap belanja pegawai. Sebagian besar SILPA di sumbangkan ke belanja langsung berupa belanja modal yang secara langsung menyentuh kebutuhan masyarakat (Ardhini, 2011) dalam (Mentayani & Rusmanto, 2013). SiLPA tahun anggaran sebelumnya SiLPA merupakan suatu indikator yang menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah. SILPA dipergunakan dengan sebijak mungkin untuk meningkatkan pengadaan infrastruktur, sarana dan prasarana publik yang akan meningkatkan produktivitas publik. Sehingga SILPA berpengaruh terhadap belanja modal (Kusumawardani, 2018).

Penelitian ini dilakukan terhadap 32 Kabupaten dan Kota di Sumatera Utara. Alasan peneliti memilih pemerintahan Provinsi Sumatera Utara untuk dijadikan objek penelitian karena Sumatera Utara merupakan provinsi yang luas dan memiliki 33 daerah terdiri dari 25 Kabupaten dan 8 Kota pemerintahan, dan masing- masing memiliki pendapatan dan pengeluaran yang berbeda antara daerah satu dengan daerah yang lainnya. Agar pengeluaran daerah digunakan sesuai dengan rencana maka pemerintah mengeluarkan adanya peraturan perencanaan keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Berikut ini adalah data mengenai Belanja Modal Pertumbuhan Ekonomi PAD, DAU dan Silpa Kabupaten/Dan Kota di Provinsi Sumatera Utara pada tahun 2018 -2020 :

Tabel 1.1 Belanja Modal, Pertumbuhan Ekonomi, PAD, DAU, dan SiLPA Pada Provinsi Sumatera Utara Tahun 2018 -2020

	2018	2019	2020
Belanja Modal	1.564.903.233.000	1.249.600.483.637	1.497.944.969.133
Pertumbuhan Ekonomi	5,18%	5,22%	-1,07%
PAD	5.638.960.579.479	5.761.270.412.051	5.531.297.378.775
DAU	2.629.224.545.000	2.713.750.553.000	2.474.465.343.000
SILPA	841.496.523.210	604.961.825.000	336.597.738.158

Sumber : DJPK Kemenkeu RI, BPS (diolah tahun 2022)

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas, diketahui bahwa belanja modal Provinsi Sumatera Utara dari tahun 2018 ke tahun 2019 mengalami penurunan kemudian mengalami kenaikan pada tahun 2020. Pertumbuhan Ekonomi provinsi Sumatera Utara mengalami kenaikan kemudian mengalami penurunan yang cukup drastis

pada tahun 2020 dimana tidak sejalan dengan naik turunnya belanja modal. PAD mengalami naik turun pada tahun 2018-2020 berbanding terbalik dengan belanja modal diketahui PAD tahun 2020 mengalami penurunan sedangkan belanja modal naik. DAU mengalami tren fluktuatif dari tahun 2018 – 2020 tetapi tren fluktuatif DAU tidak sejalan dengan tren fluktuatif belanja modal dimana Belanja Modal tahun 2019 mengalami penurunan sedangkan DAU tahun 2019 mengalami kenaikan. Dan SiLPA mengalami penurunan yang cukup signifikan dari tahun 2018 – 2020 tetapi tidak sejalan dengan belanja modal yang mengalami tren fluktuatif. Dari kondisi tersebut dapat dilihat bahwa kelima variabel tersebut ada yang mengalami kenaikan dan juga penurunan setiap tahunnya. Kondisi ini menggambarkan bagaimana kenaikan dan penurunan belanja modal di Provinsi Sumatera Utara tidak sejalan dengan kenaikan dan penurunan dari pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU, dan SiLPA Provinsi Sumatera Utara.

Penelitian mengenai variabel-variabel yang mempengaruhi belanja modal telah banyak dilakukan oleh para ahli sebelumnya. Studi yang dilakukan Wertianti & Dwirandra (2013) menemukan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, hal ini tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan Nurzen dan Riharjo (2016) yang menyatakan pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Sementara untuk variabel pendapatan asli Maulana dkk (2020) dan Nurzen dan Riharjo (2016) menemukan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal, hal ini tidak sejalan dengan penelitian

yang dilakukan Mentayani dan Rusmanto (2013) bahwa secara parsial pendapatan asli daerah tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Untuk variabel dana alokasi umum Nurzen dan Riharjo (2016) dan Wertianti & Dwirandra (2013) menemukan bahwa dana alokasi umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal hal ini tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Maulana dkk (2020). Sementara untuk variabel sisa lebih pembiayaan anggaran Putra (2017) menemukan bahwa sisa lebih pembiayaan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal, hal ini tidak sejalan dengan penelitian yang Aditya dan Dirgantari (2014) menyatakan sisa lebih pembiayaan anggaran mempunyai pengaruh positif dan tidak signifikan terhadap belanja modal.

Berdasarkan hasil penelitian - penelitian tersebut, menunjukkan adanya hasil penelitian yang masih inkonsisten. Inkonsisten yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu mengenai pengaruh variabel pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan sisa lebih pembiayaan anggaran dengan belanja modal yang hasilnya masih berbeda-beda dan berdasarkan latar belakang masalah dimana kenaikan dan penurunan belanja modal Provinsi Sumatera Utara yang tidak sejalan dengan kenaikan dan penurunan dari pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU, dan SILPA Provinsi Sumatera Utara sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan sisa lebih pembiayaan anggaran terhadap belanja modal.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Nurzen dan Riharjo (2016) meneliti mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum terhadap belanja modal dengan menggunakan analisis regresi linier berganda. Persamaan penelitian ini dengan penelitian Nurzen dan Riharjo (2016) adalah sama-sama meneliti pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum terhadap belanja modal. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Nurzen dan Riharjo (2016), antara lain: 1) Sampel yang digunakan oleh sebelumnya adalah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa timur. Dalam penelitian ini, sampel yang digunakan adalah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara, 2) Periode penelitian yang digunakan oleh sebelumnya adalah tahun 2012-2014, sedangkan penelitian ini periode yang digunakan adalah tahun 2018-2020, 3) dalam penelitian ini ditambahkan satu variabel independen yaitu sisa lebih pembiayaan anggaran.

Brdasarkan uraian diatas, maka peneliti bermaksud mengadakan sebuah penelitian dengan judul **“Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Terhadap Belanja Modal (Studi Empiris Pada Provinsi Sumatera Utara Tahun 2018-2020)”**.

1.2 Identifikasi masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah peneliti kemukakan diatas, dapat diidentifikasi beberapa masalah, antara lain:

1. Belanja modal Provinsi Sumatera Utara dari tahun 2018 ke tahun 2019 mengalami penurunan kemudian naik pada tahun 2020.
2. Pertumbuhan Ekonomi provinsi Sumatera Utara mengalami kenaikan kemudian mengalami penurunan yang cukup drastis pada tahun 2020

dimana tidak sejalan dengan naik turunnya belanja modal.

3. PAD mengalami naik turun pada tahun 2018-2020 berbanding terbalik dengan belanja modal diketahui PAD tahun 2020 mengalami penurunan sedangkan belanja modal naik.
4. DAU mengalami tren fluktuatif dari tahun 2018 – 2020 tetapi tren fluktuatif DAU tidak sejalan dengan tren fluktuatif belanja modal dimana Belanja Modal tahun 2019 mengalami penurunan sedangkan DAU tahun 2019 mengalami kenaikan.
5. SiLPA mengalami penurunan yang cukup signifikan dari tahun 2018 – 2020 tetapi tidak sejalan dengan belanja modal yang mengalami tren fluktuatif
6. Berdasarkan hasil penelitian - penelitian terdahulu, menunjukkan adanya hasil penelitian yang masih inkonsisten. Inkonsisten yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu mengenai pengaruh variabel pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan sisa lebih pembiayaan anggaran dengan belanja modal yang hasilnya masih berbeda-beda.

1.3 Batasan Masalah

Peneliti membatasi penelitian ini pada pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan sisa lebih pembiayaan anggaran terhadap belanja modal di Provinsi Sumatera Utara Tahun 2018-2020.

1.4 Rumusan Masalah

Permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dirumuskan dalam

bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Belanja Modal di Provinsi Sumatera Utara?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal di Provinsi Sumatera Utara?
3. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Modal di Provinsi Sumatera Utara??
4. Apakah Sisa lebih pembiayaan anggaran berpengaruh terhadap belanja modal di Provinsi Sumatera Utara?
5. Apakah pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan sisa lebih pembiayaan anggaran berpengaruh terhadap belanja modal di Provinsi Sumatera Utara?

1.5 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah untuk :

1. Untuk mengetahui pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal.
2. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal.
3. Untuk mengetahui pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja modal.
4. Untuk mengetahui pengaruh sisa lebih pembiayaan anggaran terhadap belanja modal.
5. Untuk mengetahui pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli

daerah, dana alokasi umum, dan sisa lebih pembiayaan anggaran berpengaruh terhadap belanja modal.

1.6 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan yang lebih luas dan dapat digunakan sebagai bahan referensi untuk peneliti selanjutnya yang ingin melakukan penelitian mengenai pengaruh Pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan sisa lebih pembiayaan anggaran terhadap belanja modal.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai kesempatan untuk mempraktekkan teori yang diperoleh dengan masalah yang sesungguhnya terjadi, dan untuk memenuhi persyaratan akademik dalam memperoleh gelar sarjana (S1) Program Studi Akuntansi Universitas Negeri Medan.

b. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan tambahan informasi dan referensi pustaka bagi akademisi mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan sisa lebih pembiayaan anggaran berpengaruh terhadap belanja modal.