

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam menciptakan pembangunan daerah secara optimal, maka dibentuklah otonomi daerah berlandaskan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 mengenai pemerintah daerah yang menjelaskan bahwa pelaksanaan pemerintahan daerah dilimpahkan ke daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan ini akan mempengaruhi cakupan kewenangan, hak dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri dengan sedikit intervensi dari pemerintah pusat. Kepala daerah tidak lagi hanya menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat. Kemudian otonomi daerah ini diperbarui menurut UU No.32 tahun 2004, yang kemudian digantikan dengan UU No 23 tahun 2014, dan dilakukan beberapa kali perubahan (Huda,2019)

Teori *stewardship* menjelaskan situasi di mana manajer didorong oleh tujuan hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi daripada oleh ambisi individu (Donaldson 1989 & Davis 1991 dalam Abbas, Sari, Hakim, Zulaecha, & Rachmania, 2021). Dapat disimpulkan bahwa teori ini pada dasarnya menggambarkan bagaimana Pemerintah Daerah, sebagai organisasi yang dapat dipercaya, dapat bertindak dan memprioritaskan kepentingan publik melalui program kerjanya dengan benar. Dengan ruang lingkup seperti pembuatan laporan pertanggungjawaban atas pemenuhan dana APBD yang ditetapkan oleh

badan, pencapaian tujuan badan tersebut dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan publik dapat terlaksana dengan baik.

Teori pemangku kepentingan (*Stakeholder theory*) adalah teori yang mendefinisikan pihak mana yang bertanggung jawab; teori ini ditemukan oleh Freeman & Reed (1983). Gagasan ini juga menjelaskan ada aspek dengan melibatkan banyak pihak, termasuk anggota semua organisasi, pemerintah, dan masyarakat sekitar dari konteks yang beragam. Sistem demokrasi di Indonesia merupakan sebuah sistem pemerintahan dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Dalam pemerintahan kepentingan rakyat harus diutamakan oleh pemerintah (Abbas, Sari, Hakim, Zulaecha, & Rachmania, 2021).

Pada pemerintahan daerah, anggaran memiliki peranan yang sangat penting. Hal ini berkaitan dengan bagaimana peran pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan bagaimana anggaran akan mempengaruhi kegiatan operasional tersebut. Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib dengan mempertimbangkan prinsip keadilan dan kepatuhan (PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah). Desentralisasi keuangan memungkinkan pengembangan kemandirian daerah untuk memanfaatkan potensi daerah dan meningkatkan kinerja keuangannya. (Huda, 2019). Pengelolaan keuangan dalam APBD menjelaskan kapasitas pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah untuk mendanai kegiatan pembangunan daerah. Dalam upaya memenuhi tugas daerah, belanja daerah diprioritaskan untuk menjaga dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat (Vanesha, Rahmadi, & Parmadi, 2019).

Untuk melihat kemampuan suatu daerah dalam mengelola keuangan daerah dapat dilihat berdasarkan penetapan anggaran belanja daerah. Belanja daerah menjadi acuan untuk program yang akan dilaksanakan 5 tahun mendatang. Dalam APBD, kegiatan belanja daerah adalah pengeluaran keuangan daerah untuk mendanai operasional pemerintah daerah (Nuarisa, 2013). Komposisi belanja daerah pada APBD dibagi ke dalam 4 (empat) bagian utama yaitu belanja pegawai, belanja modal, belanja barang dan jasa, dan belanja lainnya yang meliputi belanja bunga; belanja subsidi; belanja hibah; belanja bantuan sosial; belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa; belanja bantuan keuangan kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa; dan belanja tidak terduga, Salah satu belanja daerah yang digunakan oleh pemerintah daerah adalah belanja modal.

Belanja modal merupakan belanja yang akan menambah aset atau kekayaan pemerintah dalam jangka waktu lebih dari satu tahun dan meningkatkan anggaran rutin yang dialokasikan untuk biaya operasional dan pemeliharaan. Pada dasarnya alokasi anggaran belanja modal untuk memenuhi kebutuhan daerah akan fasilitas umum dan infrastruktur yang disediakan oleh pemerintah (Nurlis, 2016). Belanja modal untuk fasilitas infrastruktur memiliki peran besar dalam bentuk mendorong perekonomian. Belanja modal memegang peranan penting karena memiliki masa manfaat yang panjang dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Belanja modal didasarkan pada kebutuhan infrastruktur daerah, baik untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas masyarakat (Abid, Rahayu, & Aminah, 2018).

Implementasi pelaksanaan desentralisasi fiskal yaitu upaya pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat, salah satunya dengan menambah aset tetap seperti sarana dan prasarana atau infrastruktur, dengan memberikan alokasi dana dalam bentuk belanja modal. Salah satu provinsi di Indonesia yang terkena dampak penerapan kebijakan otonomi daerah adalah Sumatera Utara yang terdiri dari 33 kabupaten/kota. Dengan penggunaan sistem otonomi daerah ini, Provinsi Sumatera Utara dapat lebih efektif mengelola wilayahnya sendiri. Berikut merupakan tabel belanja modal daerah provinsi Sumatera Utara tahun 2018-2022

Gambar 1.1 Rasio Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah Sumatera Utara Tahun 2018-2022



Sumber : Badan Pusat Statistik

Tabel 1.1 Belanja Modal Pemerintah Sumatera Utara Tahun 2018-2022

Tahun	Belanja Modal (Rp 000)
2018	1564903233
2019	1249600484
2020	1497944969
2021	1141203700
2022	925990000

Sumber: Badan Pusat Statistik

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menetapkan rasio belanja modal terhadap belanja daerah dalam skala nasional sebesar 19,4 persen. Berdasarkan gambar 1.1 dapat diketahui bahwa pada tahun 2018 - 2022 provinsi Sumatera Utara masih belum memenuhi proporsi yang telah ditetapkan. Belanja modal provinsi Sumatera Utara masih mengalami fluktuasi dari tahun 2018. Pada tahun 2021 rasio belanja modal terhadap belanja daerah menjadi yang terkecil dibandingkan tahun sebelumnya hanya sebesar 8,63 persen. Walaupun pada tahun 2022 rasio belanja modal terhadap belanja daerah mengalami kenaikan hingga 8,37 persen, namun masih belum mencapai skala nasional yang telah ditetapkan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, pada tahun 2022 rasio belanja modal terhadap belanja daerah hanya sebesar 17 persen. Dari tabel 1.1 dapat diketahui bahwa pada 2022 rasio belanja modal terhadap belanja daerah menjadi terbesar namun realisasi belanja modal tahun 2022 menjadi terkecil dari lima tahun terakhir. Pada tahun 2022 belanja modal provinsi Sumatera Utara hanya sebesar 925,99 Miliar Rupiah dan mengalami penurunan sebesar 11,55 persen dari belanja modal Sumatera Utara tahun 2021.

Gambar 1.2 Rasio Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah Kab/Kota di Sumatera Utara Tahun 2022



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, data diolah

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menetapkan rasio belanja modal dalam skala kabupaten/kota sebesar 20,4 persen. Berdasarkan gambar 1.2 dapat dilihat bahwa pengalokasian belanja modal untuk setiap Kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara tahun 2022 masih banyak dibawah rasio yang telah ditetapkan. Kabupaten/Kota yang memenuhi rasio yang telah ditetapkan hanya Kabupaten Tapanuli Selatan dengan rasio belanja modal sebesar 21 persen, Kabupaten Serdang Bedagai sebesar 21 persen, Kabupaten Padang Lawas Utara sebesar 25 persen, Labuhanbatu Selatan sebesar 24 persen, Nias Utara sebesar 24 persen, Kota Medan sebesar 24 persen, dan Gunung Sitoli sebesar 23 persen. Berdasarkan data tahun 2022 dapat diketahui bahwa masih banyak kabupaten/kota di Sumatera Utara yang masih belum mencapai skala yang telah ditetapkan. Proporsi belanja modal Kabupaten/Kota di Sumatera Utara masih rendah dibandingkan dengan skala yang telah ditetapkan.

Pelaksanaan pemerintah dalam mengalokasikan belanja modal secara efektif dan efisien menjadi tugas daerah dalam mengupayakan laju pembangunan di daerah. Keberhasilan pembangunan daerah dapat dilihat dari perbandingan antara realisasi belanja modal dengan penyerapan anggarannya. Terserapnya belanja modal secara optimal akan meningkatkan dan memperbaiki pengadaan aset tetap dengan masa manfaat lebih dari satu tahun (Jayanti, 2020). Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) (2013) menyatakan bahwa belanja pegawai dan belanja lain-lain dalam APBD bersifat konsumtif, sementara belanja modal serta belanja barang dan jasa bersifat investasi, baik jangka pendek maupun jangka panjang. Untuk itu analisis

belanja diperlukan untuk mengetahui sejauh mana belanja pemerintah untuk kepentingan pembangunan lebih di dominasi belanja yang bersifat konsumsi atau belanja yang bersifat investasi.

Wijaya (2003) mengatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah sebagai salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam memperoleh dana untuk kepentingan pembangunan daerah dan pemenuhan belanja daerah. PAD juga merupakan usaha yang dilakukan daerah untuk memperkecil ketergantungan daerah terhadap pemerintah tingkat atas melalui dana perimbangan. Namun kenyataannya saat ini daerah-daerah di Indonesia masih memiliki ketergantungan yang sangat tinggi terhadap dana perimbangan atau pendapatan transfer dari pusat. Menurut Mardiasmo (2004) Sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi fiskal masih didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagi hasil, sedangkan porsi Pendapatan Asli Daerah masih relatif sangat kecil.

Desentralisasi fiskal memberikan hak kepada daerah untuk meningkatkan potensi yang dimiliki daerah sebagai sumber pendapatan untuk pengeluaran daerah. Penerimaan daerah yang berasal dari daerah itu sendiri disebut Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pengalokasian anggaran belanja modal harus sesuai dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan PAD yang diterima. Pendapatan asli daerah memiliki peran yang sangat penting dalam membiayai kegiatan pembangunan pada suatu daerah. Belanja pemerintah yang digunakan untuk pembangunan daerah diberikan melalui belanja modal

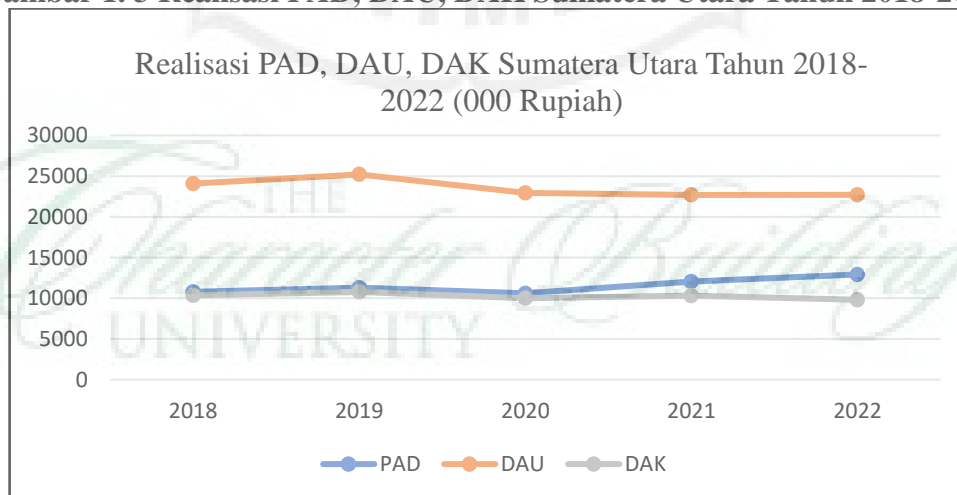
sehingga penentuan anggaran belanja modal ditentukan dari besarnya pendapatan asli daerah yang diperoleh (Halim, 2009). Oleh karena itu, apabila pemerintah daerah ingin meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan belanja modal, pemerintah daerah harus dapat meningkatkan PAD (Nuarisa, 2013).

Ketidakseimbangan antar wilayah disebabkan oleh kapasitas masing-masing daerah yang tidak setara untuk membiayai kegiatan operasional di wilayahnya. Pemerintah pusat mendistribusikan dana transfer ke setiap daerah sebagai solusi atas kemampuan setiap daerah yang berbeda. Pada pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, dana perimbangan memiliki peranan yang sangat penting. Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2017) guna mempercepat pelayanan publik, mulai tahun 2017 pemerintah daerah harus mengalokasikan penggunaan 25 persen dari Dana Transfer Umum untuk belanja infrastruktur pelayanan publik, yang merupakan bagian dari belanja modal. Dana Alokasi Umum yang merupakan bagian dari dana transfer umum adalah dana perimbangan yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk memenuhi belanja pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dengan DAU, pemerintah daerah dapat memanfaatkannya untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada publik (Nuarisa, 2013). Pemberian DAU dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah bertujuan untuk pemerataan kebutuhan dan pada masing-masing daerah menerima jumlah dana yang berbeda. DAU yang diperoleh digunakan untuk membiayai belanja pemerintah daerah terutama

untuk belanja infrastruktur melalui belanja modal yang dapat meningkatkan pelayanan publik seperti pembangunan sarana dan prasarana (Widiasmara, 2019).

Salah satu dana perimbangan yaitu DAK bermanfaat pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik tambahan dan tidak termasuk penyertaan modal. Keberadaan DAK akan berdampak pada anggaran belanja modal daerah. DAK yang didapat dari pemerintah pusat dimanfaatkan untuk pendanaan secara khusus seperti kegiatan pembangunan infrastruktur atau sarana dan prasarana di suatu daerah dengan manfaat jangka panjang. Dengan pemanfaatan DAK, maka terdapat peningkatan pelayanan publik yang terealisasi dari belanja modal (Nuarisa, 2013).

Gambar 1. 3 Realisasi PAD, DAU, DAK Sumatera Utara Tahun 2018-2022



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, data diolah

Tabel 1.2 Realisasi PAD, DAU, DAK Sumatera Utara Tahun 2018-2022

Tahun	PAD	DAU	DAK
2018	10.800,05 M	24.095,78 M	10.343,34 M
2019	11.312,41 M	25.203,11 M	10.775,48 M
2020	10.608,31 M	22.937,58 M	10.012,47 M
2021	12.061,87 M	22.687,43 M	10.304,40 M
2022	12.920,73 M	22.691,93 M	9.817,91 M

Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, data diolah

Berdasarkan gambar 1.3 dapat dilihat untuk pendapatan asli daerah Sumatera Utara pada tahun 2018-2022 terus mengalami kenaikan. Untuk dana alokasi umum dan dana alokasi khusus Sumatera Utara masih mengalami fluktuasi. Jumlah pendapatan asli daerah Sumatera Utara cenderung jauh lebih kecil dibandingkan dana alokasi umum. Hal ini menunjukkan masih tingginya tingkat ketergantungan terhadap dana perimbangan. Pada tahun 2022 pendapatan transfer Sumatera Utara diketahui memegang kontribusi 74,33 persen terhadap total pendapatan Sumatera Utara yang menunjukkan bahwa hampir seluruh pemerintah daerah di Sumatera Utara memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap transfer dana pusat untuk menutupi belanja daerah.

Masalah yang dihadapi oleh provinsi Sumatera Utara dimana PAD lebih kecil dibanding dana perimbangan yang berasal dari pusat. Sumatera Utara masih mengandalkan aliran dana dari pemerintah pusat, khususnya DAU, sehingga kemandirian daerah belum sepenuhnya terwujud. Rendahnya tingkat

kemandirian Sumatera Utara menunjukkan kemampuan PAD untuk menutupi belanja daerah masih jauh dari optimal sehingga pemerintah daerah masih memiliki tugas yang besar untuk mendongkrak PAD guna peningkatan kemandirian daerah Sumatera Utara.

PAD merupakan cermin kemandirian suatu daerah dan penerimaan murni daerah yang merupakan modal utama bagi daerah untuk membiayai operasional daerahnya. PAD Sumatera Utara untuk tahun 2017-2022 terus mengalami kenaikan, akan tetapi kenaikan PAD tidak mengakibatkan kenaikan belanja modal Sumatera Utara. Begitu juga dengan kenaikan DAU dan DAK juga tidak meningkatkan belanja modal Sumatera Utara.

Terdapat penelitian yang telah dilakukan seperti penelitian oleh Farhan Kresna dan M.Faisal (2021) yang menunjukkan bahwa PAD berpengaruh negatif dan signifikan terhadap belanja modal. Penelitian oleh Saiful Huda dan Ati Sumiati (2019) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal. Penelitian Venny Tria Vanesha menunjukkan bahwa DAU berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Penelitian Farhan Kresna dan M.Faisal (2021) menunjukkan bahwa DAU berpengaruh negatif dan signifikan terhadap belanja modal. Penelitian oleh Saiful Huda dan Ati Sumiati (2019) menunjukkan bahwa DAK tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Penelitian oleh Made Ari Juniawan dan Ni Putu Santi Suryantini (2018) menunjukkan bahwa DAK berpengaruh positif terhadap belanja modal.

Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang berbeda yang menimbulkan *research gap* pada hasil penelitian. Ketergantungan terhadap

dana transfer menjadi suatu fenomena yang harus diperhatikan. Pemerintah daerah diharuskan mengalokasikan anggaran daerah dengan tepat. Tingkat penanaman modal yang lebih tinggi diyakini dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik sehingga menciptakan kemandirian daerah dengan memaksimalkan potensi pendapatan yang dimiliki oleh daerah dan meningkatkan anggaran belanja daerah.

Dari uraian di atas, penulis ingin melakukan kajian untuk mengetahui pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap belanja modal dengan menggunakan data panel. Data panel adalah gabungan antara data *time series* dan data *cross section*. Data panel memberikan data yang lebih informatif, lebih variasi, kecil kemungkinannya terjadi kolinearitas antar variabel-variabel yang diteliti, dan mempunyai derajat kebebasan (*degree of freedom*) yang lebih dan efisien (Priyatno, 2022). Penelitian ini menggunakan data 33 kabupaten/kota di Sumatera Utara dari tahun 2018-2022 dengan judul penelitian “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Sumatera Utara”



1.2 Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah adalah pengumpulan persoalan yang memiliki keterkaitan dengan persoalan yang diteliti. Berdasarkan penjelasan dalam latar belakang, ditemukan masalah-masalah berikut :

1. Belanja modal Sumatera Utara mengalami fluktuasi yang cenderung mengalami penurunan dari tahun 2018. Belanja modal Provinsi Sumatera Utara dari tahun 2018 – 2022 masih belum memenuhi proporsi rasio belanja modal yang telah ditetapkan.
2. Proporsi belanja modal kabupaten/kota di Sumatera Utara pada tahun 2022 masih banyak yang belum mencapai skala yang telah ditetapkan.
3. Dalam membiayai belanja daerah, sebagian besar dana yang digunakan pemerintah daerah masih didominasi dari dana perimbangan yang bersumber dari pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kemandirian provinsi Sumatera Utara masih rendah.
4. PAD, DAU, dan DAK mengalami peningkatan namun hal tersebut tidak mengakibatkan kenaikan belanja modal Sumatera Utara.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah agar penelitian lebih terfokus maka terdapat batasan masalah pada penelitian ini. Batasan masalah pada penelitian ini juga berguna untuk memperjelas ruang lingkup masalah pada penelitian ini. Adapun batasan masalah pada penelitian ini, yaitu:

1. Objek pada penelitian ini adalah 33 kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara pada tahun 2018-2022

2. Pada penelitian ini PAD, DAU, dan DAK digunakan sebagai variabel bebas yang menyebabkan perubahan terhadap variabel terikat. Adapun variabel terikat pada penelitian ini yaitu belanja modal

1.4 Rumusan Masalah

1. Apakah ada pengaruh PAD terhadap belanja modal di kabupaten/kota Sumatera Utara?
2. Apakah ada pengaruh DAU terhadap belanja modal di kabupaten/kota Sumatera Utara?
3. Apakah ada pengaruh DAK terhadap belanja modal di kabupaten/kota Sumatera Utara?
4. Apakah ada pengaruh PAD, DAU dan DAK secara bersama-sama terhadap belanja modal di kabupaten/kota Sumatera Utara?

1.5 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengaruh PAD terhadap belanja modal di kabupaten/kota Sumatera Utara
2. Untuk mengetahui pengaruh DAU terhadap belanja modal di kabupaten/kota Sumatera Utara
3. Untuk mengetahui pengaruh DAK terhadap belanja modal di kabupaten/kota Sumatera Utara
4. Untuk mengetahui pengaruh PAD, DAU dan DAK secara bersama-sama terhadap belanja modal di kabupaten/kota Sumatera Utara

1.6 Manfaat Penelitian

1. Terhadap Akademis

Penelitian ini diharapkan memberikan informasi dan menjadi referensi khususnya bagi pihak-pihak lain yang meneliti dengan kajian yang sama yaitu PAD, DAU, DAK dan belanja modal.

2. Terhadap Pemangku Jabatan

Penelitian ini diharapkan menjadi masukan dan pertimbangan untuk Pemerintah selaku pengelola keuangan daerah khususnya pemerintah kabupaten/kota di Sumatra Utara dalam menentukan pengalokasian anggaran belanja modal di masa yang akan datang yang disesuaikan dengan PAD dan dana perimbangan yang diterima daerah, sehingga pemerintah dapat lebih efektif dan efisien dalam mengalokasikan belanjanya dan pelayanan kepada masyarakat pun dapat ditingkatkan.

3. Terhadap Peneliti

Penelitian ini bermanfaat sebagai tempat agar dapat mengimplementasikan pengetahuan yang didapatkan pada perkuliahan dan meningkatkan pemahaman serta pandangan yang luas mengenai belanja modal, PAD, DAU, dan DAK.