

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sistem pemerintahan Indonesia adalah desentralisasi berdasarkan asas otonomi daerah. Desentralisasi yaitu penyerahan tanggung jawab serta wewenang dari pusat kepada daerah berupa hak menjalankan urusan daerahnya masing-masing yang disebut sebagai otonomi daerah (Sinaga, 2010). Pembangunan daerah merupakan langkah penting yang harus dilakukan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat baik dalam bentuk pemerataan pembangunan, ketersediaan pelayanan publik, pengambilan keputusan yang demokratis melalui peran aktif masyarakat, kemakmuran daerah serta pemanfaatan potensi sumber daya secara optimal. Selain itu, pembangunan daerah juga harus dilakukan secara menyeluruh pada seluruh daerah di Indonesia. Untuk merealisasikan tujuan pemerataan pembangunan tersebut, desentralisasi dianggap tepat diterapkan karena pemerintah daerah mengetahui potensi serta kebutuhan masyarakat secara lebih spesifik (Sadono dkk, 2018).

Menurut direktur jenderal perimbangan keuangan Astera Primanto Bhakti, implementasi sistem desentralisasi di Indonesia belum sepenuhnya menunjukkan kinerja yang baik, terdapat beberapa permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah seperti rasio penerimaan pajak daerah yang rendah, belanja daerah yang belum dialokasikan secara tepat dan produktif, serta belum meratanya ketersediaan layanan publik di beberapa daerah (Agustina dkk, 2022). Hal

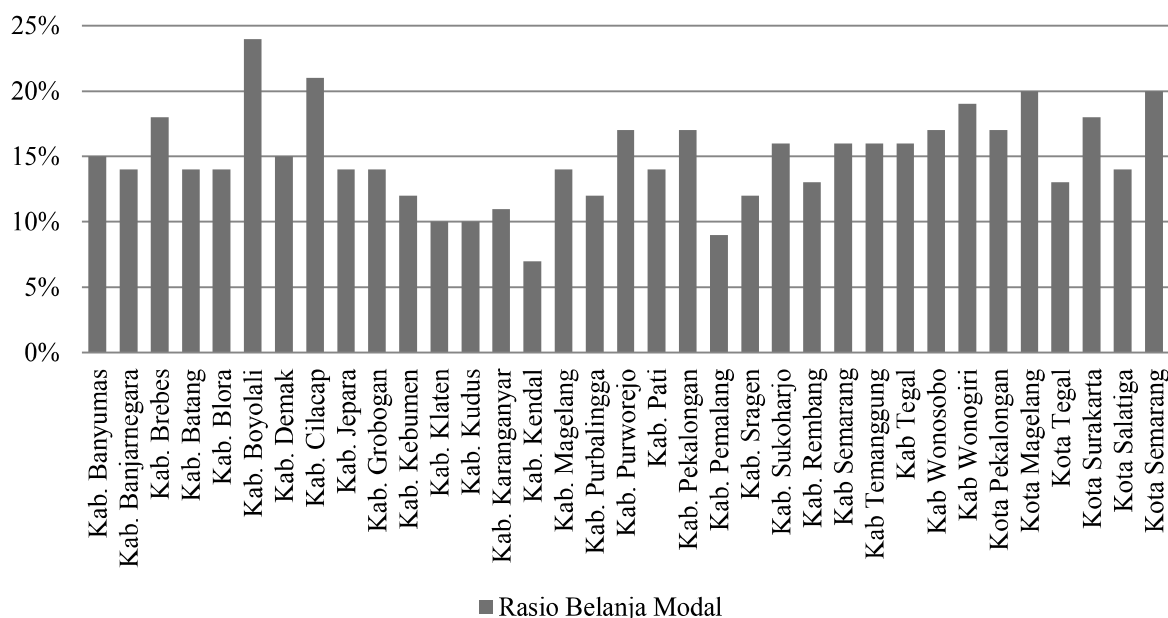
tersebut didukung dengan pernyataan Herman Suparman sebagai Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah yang menyatakan sebagian besar daerah di Indonesia, mengalokasikan belanja daerah sebesar 50% sampai 70% hanya untuk belanja pegawai, sehingga belanja modal mendapat porsi lebih sedikit dibandingkan dengan belanja pegawai (Surendra, 2021). Permasalahan tersebut juga sesuai dengan Laporan Perkembangan Ekonomi dan Fiskal Daerah 20 Desember s.d 31 Desember 2021 yang dipublikasikan pada situs web resmi DJPK Kemenkeu, bahwa mayoritas belanja daerah masih didominasi belanja pegawai dengan rata-rata alokasi 67,94% dari total belanja daerah pada tahun 2021 (Bhakti dkk, 2021). Dengan kurang tepatnya pengalokasian belanja daerah, mengakibatkan *output* dan *outcome* dari belanja modal belum optimal karena sebagian besar belanja daerah hanya dialokasikan untuk pembiayaan administrasi pegawai tidak untuk pembangunan daerah yang memberikan dampak positif secara langsung kepada masyarakat.

Sesuai Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD) pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja pegawai maksimal 30% dari total belanja di luar tunjangan dan penghasilan guru. Sedangkan batas belanja infrastruktur publik harus dialokasikan paling sedikit 40% dari total belanja di luar belanja transfer. Pemerintah daerah diberikan waktu penyesuaian terhadap peraturan tersebut dengan batas waktu maksimal 5 tahun sejak UU HKPD ditetapkan. Apabila pemerintah daerah melewati batas waktu penyesuaian setelah ditetapkannya UU HKPD masih tidak dapat melaksanakan batas ketentuan pengalokasian belanja, maka daerah akan dikenakan sanksi

pemotongan dan penundaan pemberian dana Transfer ke Daerah (TKD) dari pemerintah pusat (Agustina dkk, 2022).

Kendala terkait belanja modal juga dialami oleh seluruh Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Rasio alokasi belanja modal di 6 kota dan 29 kabupaten di Jawa Tengah tidak ada yang mencapai batas ketentuan alokasi belanja modal sebesar 40% pada tahun 2021.

Gambar 1. 1 Rasio Belanja Modal Kabupaten/Kota Jawa Tengah tahun 2021



Sumber : Data diolah, 2023

Sesuai dengan Gambar 1.1 diatas terlihat bahwa pada tahun 2021 tidak terdapat satupun Kabupaten/Kota Jawa Tengah yang mencapai batas alokasi belanja modal sesuai UU HKPD yaitu minimal sebesar 40%. Dengan rasio belanja modal tertinggi pada Kabupaten Boyolali sebesar 24% dan rasio belanja modal terendah yaitu Kabupaten Kendal sebesar 7%.

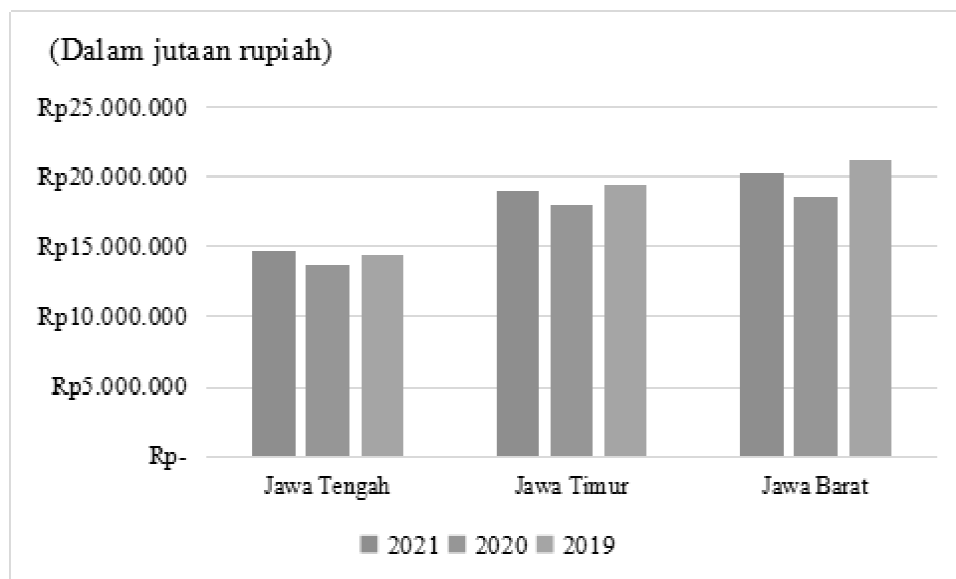
Pemerintah daerah membutuhkan pemasukan pendapatan yang cukup untuk mendanai pengeluaran pemerintah daerah termasuk belanja modal. Pendapatan daerah terbagi menjadi berbagai macam jenis diantaranya yaitu pendapatan dari pemanfaatan potensi daerah itu sendiri disebut sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD), pendapatan transfer dan pendapatan lain-lain yang sah. PAD berperan penting untuk menggambarkan kemandirian suatu daerah, apabila daerah mampu meningkatkan penerimaan PAD maka pemerintah daerah sudah memanfaatkan potensi daerah dengan baik, dengan kata lain pemerintah daerah tidak lagi mengandalkan dana transfer pusat untuk membiayai kegiatannya (Sadono, 2018).

Direktur Jenderal Bina Kemendagri Agus Fatoni berdasarkan berita harian tempo.co (2022), menyatakan bahwa penerimaan PAD harus terus ditingkatkan. Hal tersebut harus dilakukan karena masih banyak potensi daerah yang belum dimaksimalkan dengan baik. Selain itu, dengan peningkatan PAD diharapkan dapat membantu mempercepat dan meningkatkan pembangunan pelayanan publik. Jika penerimaan PAD meningkat juga akan berdampak terhadap peningkatan kinerja pemerintah daerah karena tidak lagi mengandalkan dana transfer dari pemerintah pusat sebagai sumber pendanaan pengeluaran daerah (Alfarizi, 2022).

Rata-rata penerimaan PAD Kabupaten/Kota di Jawa Tengah tahun 2020 mengalami penurunan, keadaan tersebut terjadi karena adanya Covid-19 yang berdampak buruk terhadap perekonomian Indonesia. Hal tersebut juga diutarakan oleh Menteri Keuangan Indonesia Sri Mulyani yang mengatakan bahwa terjadi penurunan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar 17% yaitu dari Rp. 293,6 triliun pada tahun 2019 menurun menjadi Rp. 250,3 triliun pada tahun 2020.

Dengan penurunan pendapatan tersebut, pemerintah daerah dipacu untuk melakukan belanja yang lebih produktif agar meningkatkan pertumbuhan perekonomian di masing-masing daerah (Kurniati dkk, 2021).

Gambar 1. 2 Realisasi PAD Jawa Tengah, Jawa Timur dan Jawa Barat



Sumber data : Data diolah, 2023

Dari Grafik 1.2 terlihat bahwa pada tahun 2020 Provinsi Jawa Tengah, Jawa Barat dan Jawa Timur mengalami penurunan penerimaan pendapatan asli daerah. Penyebab penurunan tersebut adalah pandemi Covid-19 yang mengakibatkan perekonomian Indonesia menurun. Selain itu, Jawa Tengah menjadi provinsi yang memiliki nilai PAD terendah diantara Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur. Kondisi tersebut membuktikan bahwa Jawa Tengah belum menggunakan potensi daerahnya secara maksimal.

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) karakteristik *good governance* salah satunya adalah *Value for Money*. Elemen dalam *Value for Money* diantaranya yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas yang didalamnya

memuat sumber dana yang dibutuhkan untuk pendanaan aktivitas operasional pemerintah daerah dan pelaksanaan program (*input*), *output* yaitu hasil dari pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah daerah, dan *outcome* yaitu dampak dari suatu kebijakan dan program pemerintah. Dengan diterapkannya *Value for Money* maka pelayanan publik dapat dilakukan secara efektif, terjadinya penghematan dalam penggunaan pendapatan daerah, dan alokasi belanja lebih dioptimalkan untuk kepentingan publik (Mardiasmo, 2002).

Analisis rasio keuangan berdasarkan konsep *Value for Money* dapat dilakukan melalui laporan APBD. Analisis tersebut merupakan salah satu cara untuk mengevaluasi kinerja keuangan daerah. Melalui analisis rasio keuangan, dapat diketahui kelemahan dan kelebihan pengelolaan keuangan pemerintah sehingga dapat menjadi landasan untuk mengambil keputusan dalam membuat suatu kebijakan yang rasional dan berdasarkan tujuan yang telah ditentukan (Patarai, 2017).

Beberapa penelitian terdahulu mengenai pengaruh kinerja keuangan daerah terhadap belanja modal yang diukur menggunakan tingkat rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio kemandirian dan rasio kontribusi pendapatan transfer diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Dwi Urip Wardoyo dkk (2023) di Kabupaten/Kota Jawa Barat menunjukkan rasio efektivitas dan rasio kemandirian berpengaruh terhadap belanja modal, namun rasio efisiensi tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Penelitian lain oleh Enggar Bayu & Hari Sugiyanto (2021) di provinsi Kalimantan Utara menunjukkan hasil rasio efektivitas berpengaruh positif terhadap belanja modal, akan tetapi rasio kemandirian tidak memiliki pengaruh terhadap belanja modal. Penelitian selanjutnya oleh Nuri Andrian dkk (2020) di Kabupaten/Kota Provinsi Jambi menunjukkan hasil yang berbeda yaitu rasio efisiensi berpengaruh terhadap belanja modal, akan tetapi rasio efektivitas dan rasio kemandirian sama-sama tidak memiliki pengaruh terhadap belanja modal.

Selanjutnya penelitian mengenai belanja modal yang dilakukan oleh Yunus Harjito dkk (2020) menunjukkan hasil rasio kemandirian dan rasio efisiensi sama-sama berpengaruh terhadap belanja modal, akan tetapi rasio efektivitas tidak berpengaruh pada alokasi belanja modal. Sedangkan penelitian Serly Rosa P dkk (2023) menunjukkan hasil pendapatan transfer tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Namun penelitian Efendi Jikwa dkk (2017) menunjukkan hasil yang berbeda yaitu pendapatan transfer berpengaruh terhadap belanja modal.

Sesuai UU HKPD batas minimal alokasi belanja infrastruktur yang merupakan bagian dari belanja modal adalah 40%. Namun mayoritas Kabupaten/Kota Indonesia mengalokasikan belanja modal lebih sedikit dibandingkan dengan belanja pegawai. Hal tersebut juga terjadi pada daerah-daerah di Jawa Tengah. Menurut observasi awal, semua Kabupaten/Kota Jawa Tengah tahun 2021 memiliki rasio belanja modal tidak lebih dari 25% jauh dari batas minimal alokasi belanja modal sebesar 40%. Dengan adanya fenomena tersebut dan ditetapkannya peraturan baru mengenai batas minimal pengalokasian belanja modal, penelitian ini penting dan harus segera dilakukan karena tema penelitian sesuai dengan

kondisi saat ini yaitu pengalokasian belanja modal berperan besar dalam pembangunan fasilitas publik dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan dilakukannya penelitian ini, dapat diketahui pengaruh kinerja keuangan daerah terhadap belanja modal, sehingga tahun berikutnya pemerintah daerah dapat meningkatkan alokasi belanja modal hingga batas minimal sebesar 40% sesuai dengan UU HKPD.

Perbedaan penelitian terdahulu mengenai belanja modal dengan penelitian ini yaitu terletak pada lokasi penelitian, dimana belum terdapat penelitian yang dilakukan di Kabupaten/Kota Jawa Tengah seperti penelitian Dwi Urip Wardoyo, dkk (2023) yang berlokasi di Kabupaten/Kota di Jawa Barat, Enggar Bayu. K. & Sugiyanto (2021) berlokasi di Provinsi Kalimantan Utara, Nuri Andriyani, dkk berlokasi di Kabupaten/Kota Provinsi Jambi, Yunus Harjito, dkk (2020) berlokasi di Kabupaten/Kota di Jawa Timur, Muhammad Zulkarnain, dkk (2019) berlokasi di Kota Langsa, dan Efendi Jikwa (2017) berlokasi di Kabupaten Mamberamo Tengah. Selain itu, penelitian terdahulu dengan variabel penelitian yang serupa memiliki hasil penelitian yang berbeda-beda.

Dari latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, peneliti ingin menguji hubungan rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio kemandirian dan rasio kontribusi pendapatan transfer terhadap belanja modal di Kabupaten/Kota Jawa Tengah. Oleh karena itu peneliti mengambil judul “PENGARUH KINERJA KEUANGAN DAERAH TERHADAP BELANJA MODAL (Studi Kasus Kabupaten/Kota di Jawa Tengah tahun 2018 – 2021)”

1.2 Rumusan Masalah

Menurut UU HKPD batas belanja infrastruktur yang termasuk dalam belanja modal minimal 40% dari total belanja. Namun menurut Laporan Perkembangan Ekonomi dan Fiskal Daerah periode 20 Desember s.d 31 Desember 2021 yang dipublikasikan pada situs web resmi DJPK Kemenkeu, belanja daerah pada tahun 2021 masih didominasi oleh belanja pegawai dengan rata-rata alokasi sebesar 67,94% dari total belanja daerah, sehingga belanja modal memiliki proporsi lebih rendah. Kendala tersebut juga terjadi di Jawa Tengah, dimana alokasi belanja modal semua Kabupaten/Kota Jawa tengah tahun 2021 tidak ada yang mencapai batas minimal alokasi belanja modal sebesar 40%. Dari uraian masalah tersebut maka dapat diambil pernyataan penelitian sebagai berikut :

1. Apakah rasio efektivitas PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
2. Apakah rasio efisiensi berpengaruh positif terhadap belanja modal Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
3. Apakah rasio kemandirian daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
4. Apakah rasio kontribusi pendapatan transfer berpengaruh positif terhadap belanja modal Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penulisan

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, penelitian ini memiliki beberapa tujuan yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh rasio efektivitas PAD terhadap belanja modal.
2. Untuk mengetahui pengaruh rasio efisiensi terhadap belanja modal.
3. Untuk mengetahui pengaruh rasio kemandirian terhadap belanja modal.
4. Untuk mengetahui pengaruh rasio kontribusi pendapatan transfer terhadap belanja modal.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan kontribusi yang diharapkan oleh peneliti diantaranya :

1. Kontribusi Teoritis

Diharapkan melalui penelitian ini akan memberikan kontribusi bagi perkembangan teori desentralisasi fiskal dan teori *Value for Money* namun lebih dikembangkan secara spesifik pada instansi sektor publik salah satunya pemerintah daerah.

2. Kontribusi Praktis

Diharapkan melalui penelitian ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah terkait pengaruh kinerja keuangan daerah terhadap belanja modal sebagai masukan serta bahan pertimbangan pengambilan keputusan dalam hal alokasi belanja

modal, sehingga tahun berikutnya pemerintah Kabupaten/Kota Jawa Tengah dapat mencapai batas minimal alokasi belanja modal sesuai dengan UU HKPD dan meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui belanja modal. Selain itu diharapkan penelitian ini mampu membantu masyarakat dalam hal memahami pengaruh kinerja keuangan daerah terhadap belanja modal, sehingga masyarakat dapat melakukan pengawasan yang lebih baik terkait keuangan daerah.

1.4 Sistematika Penulisan

Dalam sistematika penulisan dipaparkan secara ringkas mengenai isi BAB dalam penelitian ini. Penyajian sistematika penulisan terdiri dari 5 BAB yang disusun secara berurutan sehingga penelitian ini dilakukan secara sistematis. Penelitian ini dibagi ke dalam beberapa BAB diantaranya :

BAB I PENDAHULUAN, berisi uraian latar belakang masalah mengenai fenomena yang diteliti, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, berisi landasan teori dan penelitian terdahulu terkait dengan topik dan variabel dalam penelitian ini sebagai dasar penyelesaian masalah penelitian. Pada bab ini juga memuat uraian kerangka pemikiran mengenai skema hubungan antara variabel penelitian dan keterkaitan antara variabel dengan landasan teori yang menjadi acuan penelitian. Selain itu bab ini juga berisi hipotesis sebagai asumsi yang akan diuji kebenarannya.

BAB III METODE PENELITIAN, berisi definisi operasional variabel penelitian, populasi dan sampel yang diambil, jenis dan sumber data yang digunakan, metode pengumpulan data, serta metode analisis data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN, mengenai deskripsi objek penelitian secara umum, analisis data sesuai teknik analisis yang digunakan, dan interpretasi hasil mengenai perbandingan teori serta hasil penelitian-penelitian terdahulu dengan hasil analisis pada penelitian ini.

BAB V PENUTUP, mengenai kesimpulan hasil, keterbatasan penelitian, serta saran yang ditujukan untuk peneliti berikutnya dan pihak-pihak tertentu.