

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Paradigma pengelolaan keuangan daerah telah mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak diterapkannya otonomi daerah pada tahun 2001. Pengelolaan keuangan daerah dilakukan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang setiap tahunnya ditetapkan dengan peraturan daerah (Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah). Pengelolaan keuangan daerah yang baik tentu akan sangat berpengaruh terhadap kemajuan suatu daerah. Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan suatu daerah yang baik tentu tidak hanya dibutuhkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang handal namun juga harus didukung oleh kemampuan keuangan daerah yang memadai. Pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan dengan memenuhi prinsip *value for money*, transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan keadilan akan memberikan dorongan terhadap pertumbuhan ekonomi.

Lembaga Pemerintah daerah adalah suatu lembaga yang mendapatkan wewenang dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan serta mengatur sendiri kepentingan bangsa dan negara yang ada di daerah. Lembaga Pemerintah Daerah memiliki tujuan yaitu untuk melaksanakan pembangunan-pembangunan untuk kepentingan masyarakat umum dengan cara mengadakan program Otonomi Daerah. Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk memajukan setiap daerah yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah (Purba & Silitonga, 2022). Selain itu dengan adanya penerapan otonomi daerah ini bertujuan untuk memberikan

kebebasan kepada pemerintah daerah setempat dalam menggali potensi serta menentukan alokasi sumber dayanya ke dalam belanja daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerahnya (Arif & Arza, 2018).

Otonomi Daerah merupakan kebebasan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk membuat peraturan daerah, menyusun, mengelola serta melaksanakan kebijakan dan keuangan daerah. Pelaksanaan Otonomi Daerah memiliki tujuan untuk meningkatkan kemandirian daerah, memperbaiki transparansi dan akuntabilitas publik atas pengelolaan keuangan daerah, meningkatkan partisipasi publik dalam pembangunan daerah, meningkatkan efisiensi serta efektifitas pengelolaan keuangan dan pelayanan publik, serta mendorong demokratisasi di daerah (Yanto & Astuti, 2020).

Pemerintah daerah diberikan pernyataan tegas mengenai hak daerah menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah menjadi kewenangan daerah. Hal ini diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kebebasan terhadap Pemerintah Daerah untuk mengelola pemerintahannya. Pengelolaan yang dimaksud dalam hal ini yaitu meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian serta evaluasi. Keberadaan dari otonomi daerah tidak lain adalah untuk meningkatkan dan memperbaiki perencanaan serta penyelenggaraan penyediaan barang dan pelayanan publik yang sesuai dengan kondisi yang ada di daerah.

Pemerintah daerah dituntut untuk lebih kreatif dan inovatif dalam hal menggali dan memanfaatkan segala potensi yang ada, baik itu sumber daya alam maupun kekayaan asli daerah lainnya sehingga kemandirian daerah dapat

ditingkatkan. Tujuannya adalah agar pemerintah daerah bisa mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di daerah (Marlianita & Saleh, 2020).

Menurut Arfan dkk (2023) Keberhasilan pada kinerja keuangan pemerintah daerah dapat diukur berdasarkan kemampuan daerah ketika mengelola potensi-potensi yang dimiliki di daerahnya sehingga dapat memperoleh pendapatan dan kontribusi daerah pada setiap tahun. Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah salah satunya dapat diukur melalui penerimaan pendapatan suatu daerah yang diperoleh dari sumber daya alam atau sumber lainnya yang dimana hal ini dapat menambah ekuitas dalam periode tahun anggaran berjalan, maka pemerintah daerah dituntut untuk mampu membangun ukuran kinerja pemerintahan yang baik.

Menurut Marlina (2019) pengalokasian sumber daya merupakan suatu permasalahan yang mendasar dalam penganggaran sektor publik karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Disisi lain, mengalokasikan sumber daya dalam anggaran belanja proyek pembangunan atau belanja modal (*capital expenditure*) adalah suatu proses yang sarat dengan kepentingan-kepentingan politis. Anggaran ini sebenarnya dimaksudkan guna memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh pemerintah daerah untuk daerahnya. Namun, dengan adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat di dalam proses penyusunan anggaran mengakibatkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak berjalan efektif dalam memecahkan permasalahan di masyarakat (Keefer, 2005).

Pertumbuhan ekonomi suatu daerah dapat ditandai dengan meningkatnya produktivitas dan pendapatan perkapita daerah, karena dari peningkatan tersebut dapat menunjukkan adanya tambahan pendapatan dan peningkatan

kesejahteraan ekonomi Masyarakat (Marlianita & Saleh, 2020). Agar hal tersebut dapat diwujudkan, tentunya pemberian fasilitas investasi oleh pemerintah daerah perlu dilakukan melalui alokasi belanja modal yang lebih besar. Menurut Fakhry (2017) besarnya alokasi belanja daerah untuk belanja modal dapat dicerminkan melalui rasio belanja modal. Dalam penyusunan anggaran untuk belanja daerah, khususnya belanja modal, tentunya daerah akan menghadapi masalah alokasi yang berhubungan dengan sumber daya, karena tidak semua daerah sumber daya dan potensi yang kaya.

Ada banyak faktor yang dapat mempengaruhi pemerintah daerah dalam menentukan alokasi belanja daerah termasuk belanja modal. Isu, kebijakan kondisi keuangan daerah, wilayah dan tindakan oportunistik pemangku kepentingan melalui kebijakan yang mempengaruhi alokasi belanja tertentu merupakan elemen yang dimaksud. Dari penjelasan tersebut terdapat pengaruh kondisi keuangan dalam artian kemampuan keuangan yang bisa dilihat melalui kinerja keuangan.

Menurut sebuah penelitian yang dilakukan oleh Prasetyo (2019), pertumbuhan keuangan daerah bisa mempengaruhi belanja modal. Belanja modal adalah suatu belanja pemerintah daerah yang memiliki pengaruh penting pada pertumbuhan ekonomi suatu daerah dan akan memiliki daya ungkit dalam menggerakkan roda perekonomian daerah suatu daerah (Kuncoro & Mudrajat, 2004).

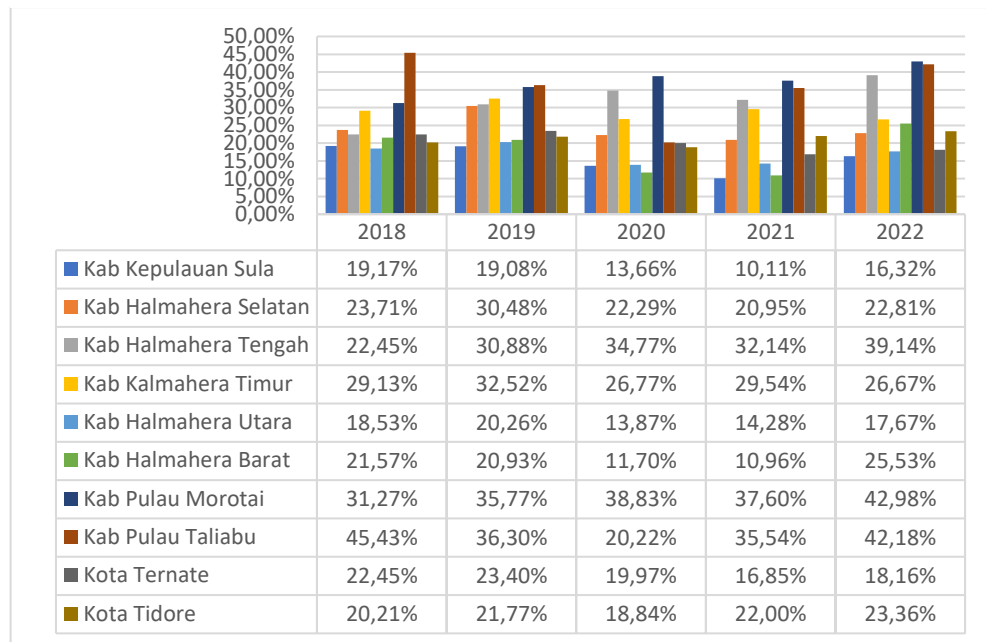
Menurut Perwakilan Kementerian Keuangan Provinsi Maluku Utara menilai kinerja perekonomian di Maluku Utara tumbuh kuat dan sektor keuangan berada dalam kondisi yang stabil. Dari sisi belanja APBD, anggaran belanja pemerintah daerah secara agregat di Maluku Utara tahun 2022 mencapai Rp14,11 triliun,

dengan realisasi sampai dengan triwulan II 2022 sebesar 24% terhadap pagu anggaran. Anggaran belanja tersebut naik 5,82% (yoy) dibandingkan anggaran pasca perubahan tahun 2021. Dari nominal tersebut, 78,57% atau Rp11,09 triliun merupakan APBD kabupaten/kota dan sisanya 21,43% atau Rp3,02 triliun merupakan APBD provinsi Maluku Utara. Sampai dengan triwulan II 2022 total realisasi belanja daerah mencapai 24% dari pagu anggaran atau lebih rendah dibandingkan triwulan II 2021 (24,43%). Realisasi ini tercatat baik pada belanja APBD provinsi maupun pada APBD Kabupaten/Kota. Namun demikian, realisasi pada APBD provinsi tercatat 27% lebih tinggi dibandingkan realisasi APBD Kabupaten/Kota yang sebesar 23,19% dari pagu anggaran <https://www.bi.go.id/id/publikasi/laporan/lpp/Pages/Laporan-Perekonomian-Provinsi-Maluku-Utara-Agustus-2022.aspx>

Besarnya alokasi belanja modal yang ditargetkan oleh pemerintah pusat adalah sebesar 30% dari total belanja yang ada dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD). Berdasarkan pada rasio belanja modal, jumlah belanja modal yang dialokasikan oleh pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara masih berfluktuasi setiap tahunnya. Selama lima tahun terakhir hanya Kabupaten Pulau Morotai yang konsisten mengalokasikan belanja modalnya sebesar 30% sesuai dengan yang ditargetkan oleh pemerintah pusat, diantaranya yaitu pada tahun 2018 sebesar 45,43%, tahun 2019 sebesar 35,77%, tahun 2020 sebesar 38,83%, tahun 2021 sebesar 37,60% dan tahun 2022 sebesar 42,98%. Sedangkan Sembilan Kabupaten/Kota lainnya masih belum bisa untuk konsisten mengalokasikan belanja modalnya sesuai dengan target yang diberikan oleh pemerintah pusat yaitu sebesar 30%. Bahkan pada tahun 2021 Kabupaten Kepulauan Sula dan Kabupaten Halmahera Barat menempati posisi terendah

dalam pengalokasian belanja modal yaitu sebesar 10%. Kondisi ini tentunya menunjukkan jika masih rendahnya perhatian pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara terhadap Pembangunan yang ada di daerah.

Gambar 1.1 Proporsi Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Maluku Utara



Sumber: DJPK dan LHP BPK (diolah)

Menurut Marlina (2019) Belanja modal merupakan sebuah pengeluaran untuk aset, pembelian barang yang berjangka dan akan digunakan selama bertahun-tahun dimasa yang akan datang. Dalam hal ini, contohnya membangun sekolah baru, membangun jalan dan rumah sakit, pembelian software baru, dan lain-lain. Belanja modal memiliki masa yang produktif dari beberapa periode dan membantu memberikan perekonomian yang lebih efisien. Belanja modal berkisar dari proyek-proyek kecil yang bisa diimplementasikan dalam waktu satu periode atau satu tahun. Sedangkan untuk proyek yang lebih kompleks atau proyek yang besar berjangka selama puluhan tahun.

Pemerintah daerah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah tentu membutuhkan suatu pengukuran kinerja keuangan yang digunakan untuk dapat mengetahui sudah sejauh mana pemerintah dalam pengambilan kebijakan keuangan daerah. Pengukuran kinerja keuangan pemerintah sangat penting untuk dilakukan karena mengingat pengaruhnya sangat besar terhadap sektor publik. Selain digunakan untuk pengambilan kebijakan, pengukuran kinerja keuangan juga dapat digunakan sebagai cerminan dalam menilai akuntabilitas dan kemampuan keuangan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah (Ma'arif & Sari, 2022). Alat ukur yang dapat digunakan dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dapat berupa analisis rasio keuangan.

Rasio keuangan dapat digunakan untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur sejauh mana aktifitas Pemerintah Daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya, mengukur efisiensi dan efektifitas dalam merealisasikan pendapatan daerah, mengukur besarnya kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah, melihat pertumbuhan dan perkembangan perolehan pendapatan serta pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Analisis rasio keuangan merupakan suatu alat analisis kinerja yang digunakan dengan tujuan untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah dengan cara membandingkan antara satu akun dengan akun yang lainnya (Kusumawati et al., 2018). Analisis rasio yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Rasio Derajat Desentralisasi, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Tingkat Pembiayaan SiLPA, dan Rasio Efisiensi Keuangan Daerah.

Derajat Desentralisasi Fiskal atau yang disebut juga dengan Derajat Otonomi Fiskal (DOF) daerah merupakan aspek yang sangat penting dalam melaksanakan otonomi daerah secara keseluruhan. Hal ini disebabkan karena derajat otonomi fiskal adalah gambaran kemampuan suatu daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) seperti pajak daerah, retribusi daerah, dan sumber-sumber lainnya. Mahmudi (2016) menyebutkan bahwa derajat desentralisasi menunjukkan perbandingan antara jumlah pendapatan asli daerah dengan total penerimaan daerah, derajat kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap total penerimaan daerah dapat dilihat dengan menggunakan rasio ini.

Rasio derajat desentralisasi menunjukkan adanya kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk menggali dan mengelolah pendapatan, semakin tinggi pendapatan asli daerah maka akan semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi (R. S. Putri & Rahayu, 2019).

Penelitian terdahulu tentang keterkaitan antara rasio derajat desentralisasi dengan alokasi belanja modal telah dilakukan oleh beberapa peneliti seperti Marlianita & Saleh (2020) dan Khafif & Romandhon (2022), menunjukkan bahwa rasio derajat desentralisasi tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal. Namun hasil berbeda ditunjukkan pada penelitian yang dilakukan oleh Putri & Rahayu (2019), Marlina (2019), dan Devi dkk (2022) yang menguji pengaruh rasio derajat desentralisasi terhadap belanja modal yang menunjukkan hasil bahwa rasio derajat berpengaruh terhadap alokasi belanja modal. Hal ini berarti bahwa peningkatan atau penurunan pada tingkat derajat desentralisasi setiap tahunnya mempengaruhi peningkatan atau penurunan pada alokasi belanja modal.

Rasio ketergantungan keuangan daerah menunjukkan tentang seberapa besar suatu daerah bergantung terhadap pendapatan transfer baik dari pemerintah pusat ataupun pemerintah provinsi (Khafif & Romandhon, 2022). Dana perimbangan menjadi pendapatan transfer terbesar dalam penerimaan daerah. Semakin besar rasio ini maka akan semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap penerimaan dari pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi (Widodo, 2021).

Penelitian terdahulu yang meneliti tentang keterkaitan antara rasio ketergantungan keuangan daerah terhadap alokasi belanja modal telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya seperti Khafif & Romandhon (2022), Yanto & Astuti (2020) dan Marlina (2019) menunjukkan hasil bahwa rasio ketergantungan keuangan daerah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal. Namun hasil berbeda ditunjukkan pada penelitian yang dilakukan oleh Devi dkk (2022) dan Marlianita & Saleh (2020) yang menunjukkan hasil bahwa rasio ketergantungan keuangan daerah tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Faktor lainnya yang bisa berpengaruh untuk alokasi belanja modal penyediaan berbagai fasilitas publik adalah penerimaan daerah yang berasal dari Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya. SiLPA merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran yang nantinya bisa digunakan pada periode berikutnya. Anggaran pembiayaan daerah yang bersumber dari SiLPA ini digunakan untuk tahun anggaran selanjutnya agar dapat membiayai perencanaan berikutnya oleh kewajiban belanja langsung, yang terdiri dari belanja barang dan jasa, belanja pegawai serta belanja modal (Amelia & Periansya, 2022).

Penelitian terdahulu yang meneliti tentang keterkaitan antara rasio tingkat pembiayaan SiLPA telah diteliti oleh beberapa peneliti sebelumnya seperti Marlianita & Saleh (2020), Indiyanti & Rahyuda (2018), dan Novita & Nurhasanah (2020) yang menunjukkan hasil bahwa rasio tingkat pembiayaan SiLPA berpengaruh terhadap alokasi belanja modal. Namun hasil ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Sartika dkk (2017) dan Aditiya & Dirgantari (2017) yang menunjukkan hasil bahwa rasio tingkat pembiayaan SiLPA tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Dalam melakukan belanja modal oleh pemerintah daerah juga dipengaruhi oleh efisiensi atau perbandingan antara output dan input. Rasio efisiensi keuangan daerah merupakan rasio yang mencerminkan perbandingan antara realisasi pengeluaran dengan realisasi penerimaan daerah. Dalam hal ini dengan memperhitungkan bahwa pengeluaran yang direalisasikan tepat dengan kegunaannya dan sesuai dengan rencana yang telah disusun. Pada sektor pelayanan publik merupakan suatu pekerjaan yang dilaksanakan dengan tepat dan pengorbanan sekecil mungkin. Pekerjaan dianggap efisien jika dalam pelaksanaan pekerjaan tersebut diperoleh hasil yang maksimal dengan biaya yang minimal.

Penelitian terdahulu yang meneliti tentang keterkaitan antara rasio efisiensi keuangan daerah terhadap alokasi belanja modal sudah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya seperti Arif & Arza (2018), Wibisono dkk (2021), Putri & Rahayu (2019), dan Oktavianti (2020) yang menunjukkan hasil bahwa rasio efisiensi keuangan daerah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal. Namun hasil berbeda ditunjukkan pada penelitian yang dilakukan oleh Muranah (2020)

dan Satria (2021) yang menunjukkan hasil bahwa rasio efisiensi keuangan daerah tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Penelitian ini mereplikasi penelitian yang dilakukan oleh Marlianita & Saleh (2020) yang meneliti tentang Pengaruh Rasio Derajat Desentralisasi, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, dan Rasio Tingkat Pembiayaan SiLPA terhadap Alokasi Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu dalam penelitian ini peneliti menambahkan satu indikator yaitu Rasio Efisiensi Keuangan Daerah. Alasan ditambahkan indikator tersebut karena adanya inkonsistensi dari hasil penelitian sebelumnya sehingga mendorong peneliti untuk melakukan penelitian dengan menambahkan satu indikator yaitu Rasio Efisiensi Keuangan Daerah untuk mengetahui apakah indikator ini bisa mempengaruhi alokasi belanja modal. Penelitian yang dilakukan oleh Marlianita & Saleh (2020) menggunakan objek pada pemerintah kabupaten/kota di Jawa Barat dengan periode 2014-2018, sedangkan penelitian ini mengambil objek pada pemerintah kabupaten/kota provinsi Maluku Utara periode 2018-2022.

Berdasarkan uraian latar belakang Gap Research, maka judul penelitian ini adalah **“Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap Alokasi Belanja Modal Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Maluku Utara”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah, sebagai berikut:

1. Apakah rasio derajat desentralisasi berpengaruh terhadap alokasi belanja modal?

2. Apakah rasio ketergantungan keuangan daerah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal?
3. Apakah rasio tingkat pembayaran SiLPA berpengaruh terhadap alokasi belanja modal?
4. Apakah rasio efisiensi keuangan daerah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui pengaruh rasio derajat desentralisasi terhadap alokasi belanja modal.
2. Untuk mengetahui pengaruh rasio ketergantungan keuangan daerah terhadap alokasi belanja modal.
3. Untuk mengetahui pengaruh rasio tingkat pembayaran SiLPA terhadap alokasi belanja modal.
4. Untuk mengetahui pengaruh rasio efisiensi keuangan daerah terhadap alokasi belanja modal.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi, tambahan bukti empiris dan pemahaman yang lebih mendalam serta dapat mengembangkan mengenai pengaruh kinerja keuangan daerah terhadap alokasi belanja modal sebagai referensi bagi penelitian-penelitian yang serupa di masa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan informasi, salah satu acuan dan masukan bagi pemerintah daerah atas kebijakan pengalokasian belanja modal berdasarkan kinerja keuangan daerah.