

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan otonomi daerah diatur melalui UU Nomor 23 Tahun tentang Pemerintah Daerah. Dalam undang-undang tersebut diamanatkan bahwa suatu daerah diberi kewenangan otonomi untuk melaksanakan pembangunan di daerahnya dan diharapkan dalam pelaksanaannya dilakukan secara mandiri oleh daerah, baik dari segi perencanaan, pembangunan, dan pembiayannya. Selain itu, dengan kebijakan otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia membuat setiap daerah memiliki kewajiban, diantaranya adalah untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, meningkatkan pelayanan dasar pendidikan, dan menyediakan fasilitas publik yang layak bagi masyarakatnya.

Dengan adanya otonomi daerah diharapkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih dekat sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, masyarakat dapat memiliki akses yang lebih mudah untuk mengetahui dan melakukan pengawasan penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah juga disebutkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menentukan besarnya alokasi sumber daya pada setiap jenis belanja. Agar pembangunan daerah, pertumbuhan ekonomi, penyediaan dan peningkatan pelayanan yang berguna bagi kesejahteraan masyarakat dapat terlaksana dengan baik maka pemerintah daerah seharusnya

mengalokasikan anggaran belanja daerahnya lebih banyak untuk belanja modal.

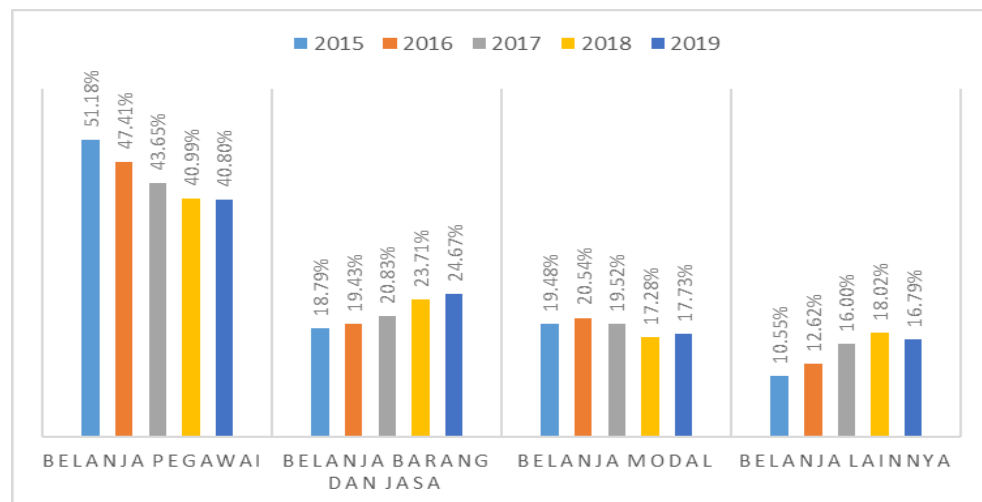
Penelitian yang dilakukan oleh Puput Waryanto (2017) dan (Utami & Indrajaya, 2019) membuktikan bahwa belanja modal yang dilakukan pemerintah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Penelitian yang dilakukan oleh (Candra Yunita Sari & Supadmi, 2016) membuktikan bahwa semakin meningkatnya belanja modal pada suatu daerah maka Indeks Pembangunan Manusia pada daerah tersebut juga meningkat. Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia menunjukkan keberhasilan pemerintah daerah dalam upaya membangun kualitas hidup masyarakat, semakin tinggi Indeks Pembangunan Manusia suatu daerah maka semakin baik kualitas hidup masyarakatnya.

Belanja modal mampu membawa dampak bagi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, akan tetapi pengelolaan dan pelaksanaan belanja modal pada pemerintah daerah masih belum optimal. Hal ini terlihat dari alokasi belanja modal yang relatif lebih rendah jika dibandingkan dengan jenis belanja lainnya. Oleh sebab itu, pemerintah menargetkan kenaikan belanja modal pada pemerintah daerah. Rata-rata belanja modal pemerintah kabupaten/kota pada tahun 2014 adalah 19,87 persen dari total belanja daerah dan untuk tahun 2019 rata-rata belanja modal ditargetkan menjadi 30 persen dari total belanja daerah (Bappenas RI, 2015).

Alokasi belanja modal pada pemerintah daerah masih belum memenuhi target yang telah ditetapkan pada Rencana Pembangunan

Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yaitu sebesar 30 persen. Seperti yang terjadi pada pemerintah kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur.

Gambar 1.1: Rata-rata *Trend* Belanja di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (diolah)

Gambar 1 menunjukkan rata-rata proporsi tiap jenis belanja daerah dan *trend* kenaikan atau penurunan setiap tahunnya di kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur. Belanja pegawai (langsung dan tidak langsung) masih mendominasi belanja daerah, walaupun dalam periode 2015-2019 mengalami penurunan. Berbeda dengan belanja pegawai, *trend* belanja barang dan jasa selalu mengalami kenaikan setiap tahunnya. Kenaikan terbesar terjadi pada tahun 2018 sebesar 2,88 persen. Belanja daerah yang dialokasikan pada belanja modal juga mengalami *trend* yang berbeda. Belanja modal sempat mengalami *trend* yang baik dengan adanya kenaikan pada tahun 2016, namun terjadi penurunan kembali pada tahun 2017. Meskipun pada tahun 2019 alokasi belanja modal mengalami kenaikan kembali, kenaikan tersebut sangat kecil hanya 0,45 persen.

Sedangkan untuk belanja lainnya selalu mengalami kenaikan sampai tahun 2018 dan kembali mengalami penurunan pada tahun 2019.

Pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur mengalokasikan sebagian besar belanja daerahnya untuk belanja pegawai. Jika dibandingkan dengan alokasi terhadap belanja barang dan jasa, alokasi belanja modal memiliki porsi yang lebih kecil. Alokasi belanja modal mampu mencapai 20 persen hanya pada tahun 2016. Hal ini menunjukkan kurangnya perhatian pemerintah pada belanja yang bersifat produktif yang dapat digunakan untuk meningkatkan pembangunan daerah dan kualitas hidup masyarakat.

Penelitian ini berfokus untuk mengetahui peran kinerja keuangan dalam mempengaruhi keputusan pengalokasian anggaran pada pemerintah daerah khususnya belanja modal. Dalam proses penyusunan anggaran memang dapat dipengaruhi oleh banyak faktor seperti kondisi keuangan daerah, kepentingan politik, masalah keagenan, dan sebagainya. Namun dari berbagai faktor yang ada, faktor yang berasal dari keuangan daerah adalah yang paling mudah diukur jadi penelitian ini mengambil variabel yang berasal dari keuangan daerah, yaitu kinerja keuangan daerah.

Kinerja keuangan daerah dapat diproksikan oleh beberapa indikator, diantaranya rasio efektivitas, rasio efisiensi keuangan, rasio kemandirian daerah, dan *defbt service coverage ratio* (DSCR) (Halim & Kususfi, 2012: L-5). Pada penelitian ini, peneliti menggunakan tiga rasio yaitu rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi keuangan, dan rasio kemandirian daerah. Pengukuran kinerja keuangan dengan rasio DSCR tidak

digunakan karena kabupaten/kota di Jawa Timur lebih banyak yang tidak memiliki pinjaman daerah atau mereduksi pinjaman daerahnya dari tahun ke tahun.

Rasio efektivitas PAD menggambarkan kemampuan pemerintah daerah merealisasikan target Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang telah ditetapkan (Indiyanti & Rahyuda, 2018). Jatitmas (2015), dan Gerungan dkk. (2015) menemukan rasio efektivitas berpengaruh signifikan pada alokasi belanja modal. Praza (2016) dan Nuri Andriyani dkk (2020) menemukan rasio efektivitas PAD tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Rasio efisiensi keuangan menggambarkan perbandingan antara realisasi pengeluaran dengan realisasi penerimaan daerah (Nuri Andriyani dkk, 2020). Jatitmas (2015), Gerungan dkk. (2015), dan Nuri Andriyani dkk (2020) dalam hasil penelitiannya menunjukkan bahwa rasio efisiensi keuangan memiliki pengaruh terhadap alokasi belanja modal. Indiyanti dan Rahyuda (2018) menemukan rasio efisiensi keuangan memiliki pengaruh negatif namun tidak signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Rasio kemandirian daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahannya (Putri & Rahayu, 2019). Jatitmas (2015), Gerungan dkk. (2015), serta Putri dan Rahayu (2019) menemukan rasio kemandirian daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap alokasi belanja modal. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Nadya Ayu dkk (2016) dan Arif dan Arza (2018) yang menemukan bahwa rasio kemandirian tidak berpengaruh secara signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Penelitian mengenai pengaruh kinerja keuangan yang diukur menggunakan rasio keuangan terhadap belanja modal pada suatu daerah sudah pernah dilakukan. Penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang berbeda-beda. Oleh sebab itu peneliti ingin melakukan penelitian dengan topik tersebut dan yang menjadi pembeda dengan penelitian sebelumnya adalah lokasi serta tahun penelitian.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Terhadap Alokasi Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur Tahun 2015-2019”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan diuji dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah rasio efektivitas PAD memiliki pengaruh terhadap alokasi belanja modal di kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah rasio efisiensi keuangan memiliki pengaruh terhadap alokasi belanja modal di kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur?
3. Apakah rasio kemandirian daerah memiliki pengaruh terhadap alokasi belanja modal di kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh rasio efektivitas PAD terhadap alokasi belanja modal di kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh rasio efisiensi keuangan terhadap alokasi belanja modal di kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh rasio kemandirian daerah terhadap alokasi belanja modal di kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, wawasan, dan informasi mengenai kinerja keuangan daerah dan alokasi belanja modal pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi penulis, yaitu penelitian ini bermanfaat untuk pengembangan dan penerapan teori yang selama ini sudah diperoleh pada waktu kuliah.
- b. Bagi akademisi, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris mengenai pengaruh kinerja keuangan pemerintah daerah terhadap alokasi belanja modal, serta dapat menjadi bahan bacaan dan referensi untuk penelitian selanjutnya.
- c. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan bahan pertimbangan untuk tindakan pengambilan keputusan ataupun membuat kebijakan terkait alokasi belanja modal pemerintah