

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Otonomi daerah di Indonesia seringkali dikaitkan dengan pasal 1 UUD 1945 yang menetapkan bentuk negara, serta pasal 18 UUD 1945 yang membahas tentang pemerintah daerah. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan pasal 18 UUD 1945 mengatur pembagian wilayah Indonesia menjadi provinsi-provinsi yang memuat daerah yang lebih kecil di dalamnya (Harianto Nababan & Shahrullah, 2021).

Pengertian otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menjelaskan tentang hak, wewenang, serta tanggung jawab daerah dalam mengelola dan menangani perkara pemerintahan secara mandiri dan keperluan warga lokal sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dengan demikian, hal ini menandakan diawali periode pengembangan daerah secara independen (Huda dkk., 2019).

Otonomi lokal menyediakan kesempatan kepada setiap wilayah agar mandiri dalam pembangunan lokalnya, mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat, sehingga dapat meningkatkan kehidupan rakyat yang makmur dengan perantara layanan publik, pemberdayaan, dan partisipasi masyarakat. Selain itu, otonomi lokal juga mengoptimalkan potensi pendapatan daerah dan alokasi anggaran yang lebih besar untuk industri yang lebih

signifikan dalam hal produktivitas. Hal ini menjadi kesempatan kepada setiap wilayah agar dapat mengeksplorasi sumber daya daerah mereka dan mengoptimalkan hasil keuangan guna mewujudkan kemandirian secara ekonomis (Huda dkk., 2019).

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara, penerapan sistem penganggaran tradisional telah berganti ke sistem yang baru yaitu sistem anggaran berbasis kinerja. Pada sistem tradisional, setiap pegawai yang diberi tugas biasanya berusaha seoptimal mungkin supaya anggaran yang tersedia dapat terserap habis tanpa mempertimbangkan hasil dan kualitasnya, yang berarti bahwa kinerja diukur berdasarkan realisasi anggaran yang tersedia (Hidayah & Sari, 2022).

Penganggaran berbasis kinerja berbeda dengan penganggaran berbasis tradisional. Sistem penganggaran berbasis kinerja berfokus pada *output* dan *outcome* dengan menunjukkan hasil dari penggunaan anggaran yang tersedia. Tujuannya yaitu untuk mendorong respon terhadap kebutuhan masyarakat dan peningkatan layanan publik yang transparan dan akuntabel (Hidayah & Sari, 2022).

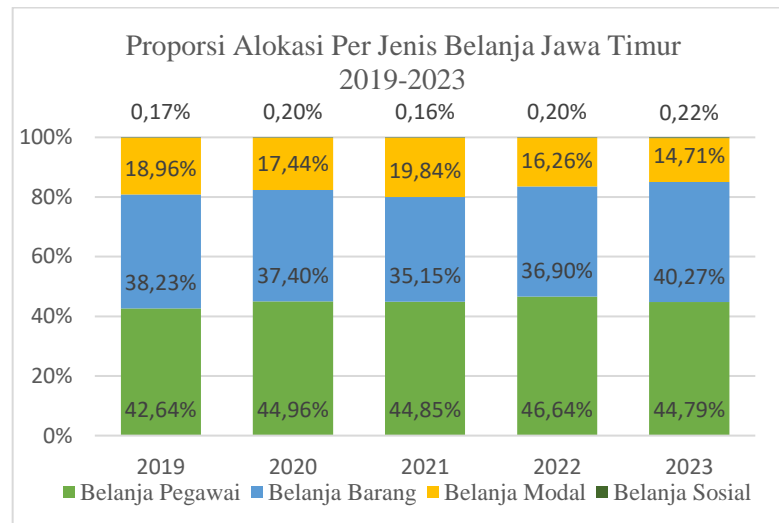
Pemerintah daerah dapat mengoptimalkan layanan serta kemakmuran warga lokal dengan mengalokasikan lebih banyak pemasukan daerah untuk pengeluaran modal dalam pelayanan umum. Belanja modal merujuk pada pengeluaran daerah yang secara langsung berhubungan dengan kesejahteraan

publik. Namun, dalam penerapannya pemerintah daerah sering menghadapi hambatan dalam mengoptimalkan belanja modal (Andriyani dkk., 2020).

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 21 Tahun 2011, belanja modal merupakan belanja yang dilaksanakan guna memperoleh atau mengembangkan aktiva tetap berwujud yang memiliki kegunaan lebih dari satu tahun untuk dilaksanakan sebagai aktivitas pemerintah. Dengan demikian, setiap pengadaan aktiva yang berguna dapat mengoptimalkan potensi suatu aktivitas akomodasi modal (Vanesha dkk., 2019).

Dikutip dari nasional.kontan.co.id, anggaran belanja produktif nasional pada tahun 2024 dianggarkan lebih rendah dari realisasi tahun 2023. Anggaran produktif tersebut terdiri dari belanja barang, belanja modal dan belanja infrastruktur. Belanja barang yang awalnya dianggarkan Rp 410,9 triliun turun 1,72% dari realisasi belanja barang tahun 2023 yang sebesar Rp 418,1 triliun. Adapun belanja modal yang dianggarkan sebesar Rp 244,4 triliun turun 20,47% dari realisasi belanja modal tahun 2023 yang sebesar Rp 307,3 triliun. Dilanjut dengan belanja infrastruktur yang dianggarkan Rp 422,7 triliun turun 7,26% dari realisasi belanja infrastruktur tahun 2023 sebesar 455,8 triliun. Apabila belanja produktif khususnya belanja modal menurun, tentu akan mempengaruhi pencapaian target pertumbuhan ekonomi nasional (Masitoh Siti, 2024).

Pada Provinsi Jawa Timur terdapat 4 kategori belanja dalam APBN berdasarkan klasifikasi ekonomi yaitu belanja pegawai, belanja barang, belanja modal dan belanja sosial.



Sumber: Kajian Fiskal Regional Jawa Timur 2023

Gambar 1 : Proporsi Alokasi Belanja Per Jenis Belanja Jawa Timur 2019-2023

Berdasarkan gambar diatas, dapat dilihat bahwa proporsi alokasi per jenis belanja selama lima tahun terakhir dari 2019-2023, belanja pegawai merupakan belanja dengan alokasi terbesar di Provinsi Jawa Timur, selanjutnya disusul dengan belanja barang, belanja modal dan belanja sosial. Proporsi belanja modal dari tahun 2019-2023 memang fluktuatif namun pada tahun 2023 proporsi belanja modal menjadi yang terendah selama lima tahun terakhir.

Terdapat beberapa komponen yang menyebabkan pemerintah daerah dalam menyusun belanja daerah, salah satunya yaitu anggaran belanja modal. Komponen-komponen tersebut meliputi topik-topik aturan, keadaan finansial daerah, karakteristik daerah, tindakan strategis pihak yang berkepentingan dalam menindaklanjuti aturan yang berkontribusi terhadap belanja modal. Terlihat bahwa kemampuan finansial yang dapat dilihat dari kinerja keuangan memiliki pengaruh. Dari beberapa komponen di atas, kemampuan finansial

pemerintah daerah itu sendiri merupakan indikator paling rasional (Devi dkk., 2022).

Pada informasi data rasio belanja modal pemerintah kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur tahun 2022, terlihat bahwa persentase rasio belanja modal per masing-masing pemerintah daerah masih tergolong rendah. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 1 : Persentase Alokasi Belanja Modal Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur Tahun 2022

No	Kabupaten/Kota	Belanja Modal	Belanja Daerah	Rasio Belanja Modal
1	Pacitan	236.407.317	1.662.255.333	14%
2	Ponorogo	409.783.965	2.485.618.094	16%
3	Trenggalek	552.521.695	2.167.412.235	25%
4	Tulungagung	352.048.363	2.913.688.511	12%
5	Blitar	385.119.247	2.468.613.988	16%
6	Kediri	370.827.256	3.154.101.883	12%
7	Malang	757.708.144	4.330.508.441	17%
8	Lumajang	301.046.182	2.248.761.064	13%
9	Jember	829.249.674	4.016.596.062	21%
10	Banyuwangi	679.243.012	3.327.251.697	20%
11	Bondowoso	190.396.577	1.900.909.432	10%
12	Situbondo	266.000.572	1.778.985.460	15%
13	Probolinggo	230.171.345	2.343.434.210	10%
14	Pasuruan	476.867.545	345.004.0247	14%
15	Sidoarjo	845.926.888	4.849.911.746	17%
16	Mojokerto	341.126.975	2.620.848.933	13%
17	Jombang	359.094.831	2.879.355.145	12%
18	Nganjuk	445.246.035	2.665.195.211	17%
19	Madiun	318.862.276	2.059.524.737	15%
20	Magetan	217.757.007	1.971.226.045	11%
21	Ngawi	293.444.250	2.294.020.888	13%
22	Bojonegoro	1.261.894.631	5.378.042.305	23%
23	Tuban	520.346.535	2.721.378.086	19%
24	Lamongan	492.502.248	3.188.162.740	15%

No	Kabupaten/Kota	Belanja Modal	Belanja Daerah	Rasio Belanja Modal
25	Gresik	310.157.731	3.554.078.353	9%
26	Bangkalan	222.077.356	2.264.589.339	10%
27	Sampang	525.265.159	2.119.506.527	25%
28	Pamekasan	258.591.168	1.649.735.710	16%
29	Sumenep	197.059.169	2.364.552.042	8%
30	Kota Kediri	169.126.181	1.482.748.597	11%
31	Kota Blitar	160.877.763	1.037.630.983	16%
32	Kota Malang	310.828.968	2.188.318.746	14%
33	Kota Probolinggo	352.618.248	1.080.134.068	33%
34	Kota Pasuruan	116.838.111	754.519.823	15%
35	Kota Mojokerto	261.761.638	1.064.223.653	25%
36	Kota Madiun	233.317.755	1.165.410.106	20%
37	Kota Surabaya	1.766.030.464	9.447.151.181	19%
38	Kota Batu	112.388.818	956.952.657	12%

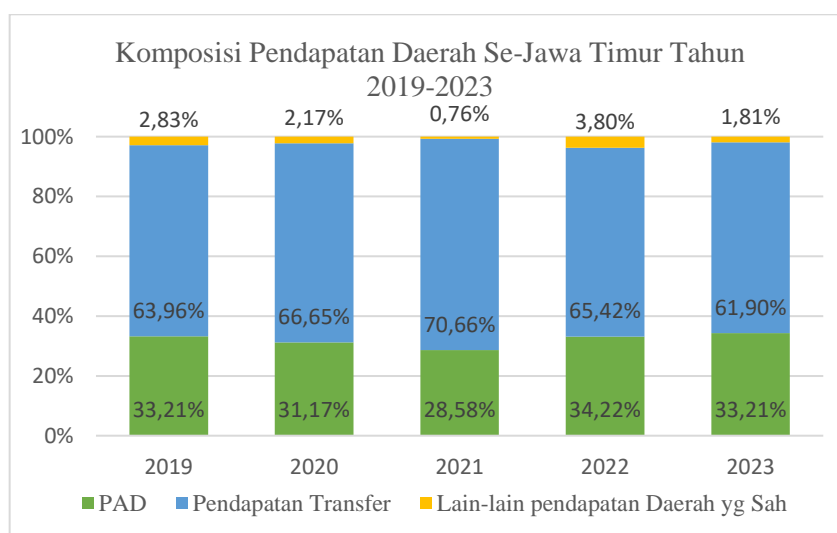
Sumber: BPS (diolah)

Menurut Permendagri No. 27 tahun 2013 yang membahas tentang Pedoman Penyusunan APBD, menjelaskan ketentuan terkait proporsi belanja modal diberlakukan senilai 30% dari total belanja daerah (Putri & Rahayu, 2019). Berdasarkan tabel di atas, pemerintah kabupaten/kota pada Provinsi Jawa Timur pada tahun 2022 mengalokasikan anggarannya untuk belanja modal hampir rata-rata di bawah 30%. Terdapat pencapaian rasio belanja modal yang tertinggi yaitu sebesar 33% pada Kota Probolinggo dan rasio belanja modal terendah yaitu sebesar 8% pada Kabupaten Sumenep.

Zaiz, (2017) mendefinisikan bahwa belanja daerah pada suatu kabupaten/kota digunakan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan yang telah menjadi sebuah otoritas dari provinsi atau kabupaten/kota itu sendiri. Belanja daerah mempunyai struktur anggaran yang meliputi belanja untuk

pegawai daerah, belanja pelayanan publik, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Beberapa faktor yang mempengaruhi belanja yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang menjadi sumber pemasukan yang penting bagi pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan pengadaan barang maupun jasa. Apabila semakin tinggi pendapatan maka kapasitas daerah untuk mengalokasikan anggaran belanja modal akan semakin bertambah (Amylia dkk., 2022).

Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020 mengenai Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mendefinisikan bahwa Penerimaan Daerah sebagai hak pemerintah daerah yang disahkan sebagai penambahan nilai aset bersih selama periode tahun berjalan. Pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer, dan lain-lain penerimaan yang daerah yang sah.



Sumber: Kajian Fiskal Regional Jawa Timur 2023

Gambar 2 : Komposisi Pendapatan Daerah Se-Jawa Timur Tahun 2019-2023

Pada gambar di atas, komposisi pendapatan daerah konsolidasian se-Jawa Timur tahun 2019-2023 masih didominasi oleh pendapatan transfer. Besarnya pendapatan transfer mengilustrasikan besarnya ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Besarnya tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat mengharuskan setiap daerah agar dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah mereka sendiri. Melalui sumber pendapatan asli daerah memungkinkan pemerintah daerah untuk dapat membiayai berbagai program dan kegiatan yang sesuai dengan kebutuhan lokal tanpa harus sepenuhnya bergantung pada transfer pemerintah pusat.

Perihal fenomena besarnya tingkat ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat di kabupaten/kota provinsi Jawa Timur serta rendahnya alokasi belanja modal yang tidak mencapai 30%, peneliti ingin menganalisis kinerja keuangan daerah yang diukur menggunakan rasio-rasio keuangan. Kinerja keuangan itu sendiri merupakan sebuah parameter yang mengacu pada indikator keuangan untuk menilai keadaan keuangan suatu entitas. Pengukuran ini menjadi signifikan dalam pelaksanaannya guna mengukur kinerja di masa lalu dengan bermacam-macam pengamatan, sehingga didapat gambaran situasi keuangan yang mencerminkan keadaan organisasi serta kemampuan kinerja yang akan datang (Andriyani dkk., 2020).

Rasio keuangan yang sering diterapkan dalam pemerintahan yaitu rasio efektivitas dan rasio efisiensi (Satria, 2020). Rasio efektivitas dan rasio efisiensi dihitung sesuai dengan laporan realisasi anggaran pemerintah atas dasar transaksi yang telah dilaksanakan pada tahun sebelumnya (Satria, 2020).



Selain itu, fenomena minimnya kontribusi PAD pada pendapatan daerah konsolidasian se-Jawa Timur dan ketergantungan pendapatan transfer dari pemerintah pusat menjadi tolak ukur rasio pertumbuhan PAD dan rasio desentralisasi fiskal. Rasio Pertumbuhan PAD digunakan untuk mengidentifikasi apakah kinerja pendapatan daerah mengalami peningkatan positif atau negatif (Amal & Wibowo, 2020). Sementara itu, rasio desentralisasi fiskal digunakan untuk mengukur perbandingan antara besaran PAD dengan total pendapatan daerah (Andriyani dkk., 2020). Kedua rasio ini sama-sama menunjukkan seberapa baik pemerintah daerah dalam mengumpulkan pendapatan dan sejauh mana daerah tersebut dapat mengelola keuangannya secara mandiri serta mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat.

Berdasarkan fenomena di atas, penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh kinerja keuangan yang terdiri dari rasio pertumbuhan PAD, rasio desentralisasi fiskal, rasio efektivitas dan rasio efisiensi terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait kinerja keuangan daerah dengan judul “Pengaruh Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Terhadap Belanja Modal (Studi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur Tahun 2020-2022)”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah pada penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Apakah Rasio Pertumbuhan PAD berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah Rasio Desentralisasi Fiskal berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?
3. Apakah Rasio Efektivitas berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?
4. Apakah Rasio Efisiensi berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan dilakukan penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan membuktikan pengaruh rasio pertumbuhan PAD terhadap belanja modal.
2. Untuk mengetahui dan membuktikan pengaruh rasio desentralisasi fiskal terhadap belanja modal.
3. Untuk mengetahui dan membuktikan pengaruh rasio efektivitas terhadap belanja modal.
4. Untuk mengetahui dan membuktikan pengaruh rasio efisiensi terhadap belanja modal.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan dapat menambah wawasan mengenai informasi terkait kinerja keuangan pada pemerintah daerah terhadap belanja modal. Terdapat beberapa manfaat lain dalam penelitian ini yaitu:

##### **1) Manfaat Praktis**

- A. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi saran dan pertimbangan yang diperlukan oleh instansi pemerintah terkait dengan kinerja keuangan.
- B. Hasil penelitian ini diharapkan agar kinerja keuangan pemerintah semakin membaik dan alokasi yang digunakan tepat sasaran.

##### **2) Manfaat Akademis**

- A. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan sejauh mana kinerja keuangan pemerintah daerah berjalan dengan baik.
- B. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan perkembangan ilmu akuntansi kedepannya agar dapat digunakan dalam menilai kinerja keuangan pemerintah daerah.
- C. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya atau menyempurnakan penelitian yang akan datang terkait kinerja keuangan pemerintah daerah.