

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perubahan sistem pemerintahan di Indonesia pasca reformasi telah membawa perubahan fundamental pada pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Sistem pemerintahan yang sebelumnya bersifat *setralistik*, di mana semua keputusan dan kebijakan ditentukan oleh pemerintah pusat, berubah menjadi *desentralistik* yang memberikan ruang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk mengambil keputusan dan menjalankan fungsi pemerintahan. Perubahan ini diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah yang dilandasi oleh Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian di revisi menjadi Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir diperbarui menjadi Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Saragih & Nurlinda, 2023).

Otonomi daerah pada dasarnya adalah pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan kata lain, pemerintah daerah diberi kebebasan untuk mengelola rumah tangganya sendiri tanpa campur tangan yang berlebihan dari pemerintah pusat (Arthadela & Titik, 2023). Tujuan utama dari otonomi daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa pemerintah daerah lebih dekat dengan masyarakat sehingga diharapkan mampu merespons kebutuhan masyarakat secara lebih efektif dan efisien, mengingat bahwa setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Dengan demikian,

pemerintah daerah memiliki fleksibilitas dalam merancang kebijakan sesuai dengan kondisi spesifik yang ada di wilayahnya (Marlianita & Suji, 2020).

Salah satu aspek yang sangat penting dalam konteks otonomi daerah adalah desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah secara mandiri. Hal ini berarti pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menggali sumber-sumber pendapatan, menentukan prioritas belanja, dan mengalokasikan anggaran sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerahnya (Puspita et al., 2022). Desentralisasi fiskal di Indonesia diatur dalam Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang menjadi landasan hukum bagi pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya (Khusaini, 2018).

Meskipun pemerintah pusat memberikan kebebasan dalam pengelolaan keuangan, tetapi bukan berarti pemerintah daerah dapat menggunakan anggaran tersebut tanpa batasan atau pengawasan. Pemerintah daerah harus tetap mengacu pada hukum dan prinsip-prinsip tata kelola keuangan yang baik agar berjalan sesuai dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi. Hal ini diatur dalam beberapa peraturan, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang menekankan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara terpadu dan terstruktur (Saputra & Fernando, 2017). Sistem pengelolaan keuangan daerah yang terstruktur ini penting untuk memastikan bahwa setiap keputusan terkait anggaran didasarkan pada perencanaan yang matang, eksekusi yang tepat, serta evaluasi yang akurat. Aturan ini diperkuat lebih lanjut oleh Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 yang memberikan panduan teknis

mengenai siklus pengelolaan keuangan daerah, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga evaluasi dan pelaporan keuangan (Putra & Varina, 2021).

Sebagai instrumen utama dalam pengelolaan keuangan daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memiliki peran strategis dalam mewujudkan tujuan desentralisasi fiskal. APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD menggambarkan prioritas pembangunan daerah dan arah kebijakan fiskal dalam satu tahun anggaran. APBD sendiri terdiri dari tiga komponen utama, yaitu pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah (Safitri & Kiky, 2023).

Komponen belanja daerah memiliki peran yang sangat penting dalam struktur APBD sebagai instrumen kebijakan fiskal yang berdampak langsung pada aktivitas ekonomi dan penyediaan layanan publik di daerah. Belanja daerah ini dirancang untuk mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah baik untuk urusan wajib, urusan pilihan, maupun penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan lainnya. Secara garis besar, belanja daerah terbagi menjadi dua kelompok utama, yaitu belanja langsung yang terkait langsung dengan program dan kegiatan, serta belanja tidak langsung yang tidak terkait langsung dengan program dan kegiatan.

Pengelolaan belanja daerah yang efektif dan berorientasi pada pembangunan, diperlukan prioritas belanja yang memiliki dampak jangka panjang dan *multiplier effect* terhadap perekonomian daerah, salah satunya adalah melalui belanja modal.

Belanja modal didefinisikan sebagai pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian atau pengadaan aset tetap atau aset jangka panjang yang memunyai nilai manfaat lebih dari satu tahun anggaran untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan. Belanja modal meliputi belanja modal tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, serta aset tetap lainnya (Mentayani & Rusmanto, 2013).

Belanja modal sendiri memiliki peran strategis dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah, karena investasi dalam infrastruktur akan memberikan dampak positif terhadap peningkatan aktivitas ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Sebagai contoh, pembangunan jalan, jembatan, pasar, serta fasilitas kesehatan dan pendidikan akan memperlancar arus barang dan jasa, meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan publik, dan pada akhirnya mendorong produktivitas ekonomi daerah (Lathifa & Haryanto, 2019). Optimalisasi alokasi belanja modal menjadi sangat penting dalam konteks desentralisasi fiskal dan otonomi daerah. Namun, pada kenyataannya tidak semua daerah mampu mengalokasikan belanja modal secara optimal. Banyak daerah yang masih terjebak dalam pola pengeluaran yang didominasi oleh belanja operasional, terutama belanja pegawai, sehingga porsi belanja modal menjadi lebih kecil.

Kabupaten Gresik merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Timur yang memiliki karakteristik unik dari segi ekonomi dan keuangan daerah. Dengan luas wilayah 1.191,25 km² dan jumlah penduduk sekitar 1,3 juta jiwa, Kabupaten Gresik dikenal sebagai salah satu kawasan industri utama di Jawa Timur. Letak geografis yang strategis di dekat Kota Surabaya menjadikan Kabupaten Gresik sebagai daerah yang memiliki keunggulan komparatif untuk pengembangan sektor

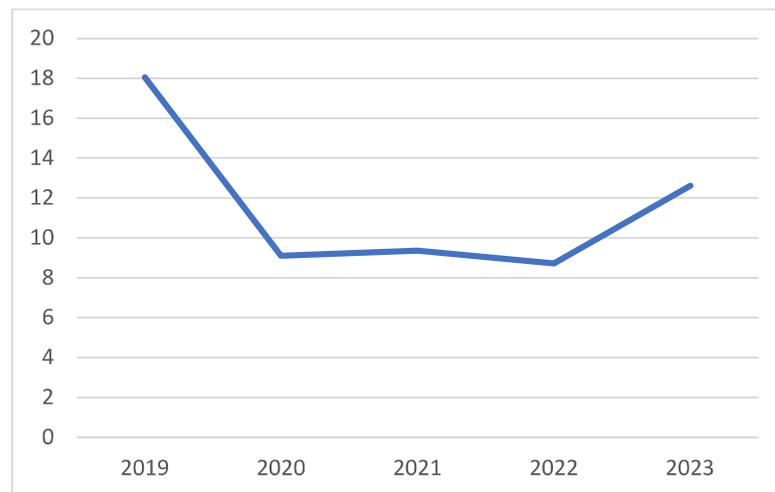
industri dan pengolahan. Hal ini tercermin dari struktur perekonomian Kabupaten Gresik yang didominasi oleh sektor industri pengolahan yang berkontribusi sebesar 50,39% terhadap total PDRB Kabupaten Gresik yang mencapai Rp 176.071 miliar pada tahun 2023 (BPS Kabupaten Gresik, 2024).

Di sisi keuangan daerah, Kabupaten Gresik termasuk daerah yang memiliki kapasitas fiskal relatif tinggi di Provinsi Jawa Timur. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2023 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah, indeks kapasitas fiskal Kabupaten Gresik pada tahun 2023 berada pada kategori sangat tinggi dengan nilai 2,293 (di atas rata-rata nasional sebesar 1,0) (Kementerian Keuangan, 2023). Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Gresik memiliki kemampuan keuangan yang relatif baik dibandingkan daerah lain di Indonesia. Namun demikian, kemampuan keuangan yang baik tersebut perlu diikuti dengan kebijakan alokasi belanja yang tepat, terutama untuk belanja modal yang bersifat produktif.

Data dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan, menunjukkan bahwa rasio belanja modal Kabupaten Gresik pada tahun 2023 hanya mencapai 12,61% dari total anggaran belanja daerah. Angka ini lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional yang sebesar 16,94%. Bahkan, jika dibandingkan dengan kabupaten/kota lain di Jawa Timur, Kabupaten Gresik juga tergolong rendah. Misalnya, Kota Surabaya memiliki rasio belanja modal sebesar 17,51%, Kabupaten Sidoarjo 14,29%, Kabupaten Lamongan 13,91% dan Kabupaten Tuban sebesar 33,59% (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2023). Selain itu, jika melihat catatan anggaran selama lima tahun terakhir, yaitu dari tahun 2019 hingga 2023, terlihat bahwa rasio belanja modal di Kabupaten

Gresik cenderung mengalami fluktuasi dan angka tersebut masih berada di bawah standar yang dianggap ideal.

Gambar 1. 1
Rasio Belanja Modal terhadap Belanja Daerah
Kabupaten Gresik Tahun 2019-2023 (dalam Persen)



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (data diolah)

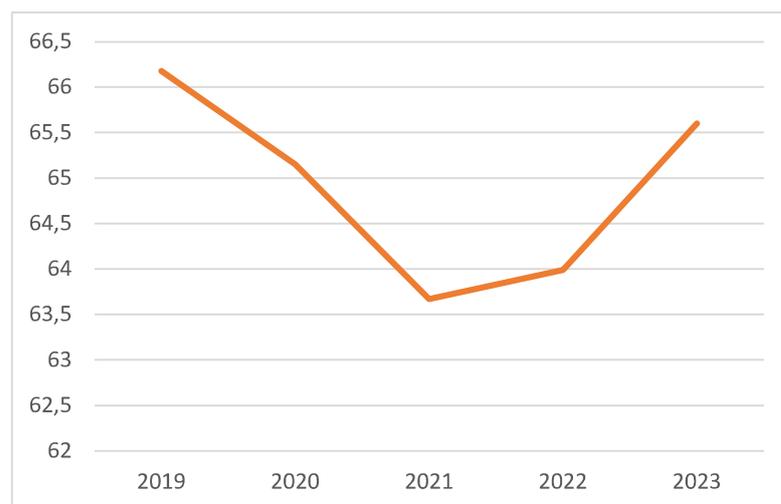
Data di atas menunjukkan bahwa rasio belanja modal terhadap total belanja daerah Kabupaten Gresik mengalami penurunan cukup tajam dari sekitar 18,05% pada tahun 2019 menjadi 9,10% pada tahun 2020, hal ini kemungkinan disebabkan oleh adanya pandemi COVID-19 atau perubahan prioritas anggaran. Sementara pada tahun 2020-2022 rasio belanja modal Kabupaten Gresik masih tetap rendah dengan rata-rata di angka 9% dan kemudian meningkat kembali menjadi 12,61% pada tahun 2023 yang mengindikasikan pemulihan dalam alokasi belanja modal. Meskipun demikian, angka tersebut masih di bawah standar ideal yang direkomendasikan oleh Kementerian Keuangan yaitu minimal 30% dari total belanja daerah. Hal ini menunjukkan adanya permasalahan dalam pengalokasian belanja modal yang perlu diteliti lebih lanjut.

Dalam konteks alokasi belanja modal terdapat beberapa tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah, salah satu tantangan utamanya adalah tingginya

rasio ketergantungan keuangan daerah. Rasio ketergantungan keuangan daerah merupakan salah satu indikator yang digunakan untuk mengukur sejauh mana suatu pemerintah daerah bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat dalam membiayai kebutuhan belanjanya. Semakin tinggi rasio ketergantungan keuangan daerah, maka semakin besar pula ketergantungan suatu daerah terhadap transfer dana dari pemerintah pusat (Patiroi, 2019).

Idealnya seiring berjalannya otonomi daerah, ketergantungan ini semakin menurun dan daerah dapat mengandalkan PAD mereka sendiri untuk mendanai kegiatan pembangunan. Namun pada kenyataannya, berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan, rasio ketergantungan keuangan daerah Kabupaten Gresik masih tergolong cukup tinggi, yang mengindikasikan bahwa lebih dari setengah pendapatan daerah masih berasal dari dana transfer pemerintah pusat.

Gambar 1. 2
Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah
Kabupaten Gresik Tahun 2019-2023 (dalam Persen)

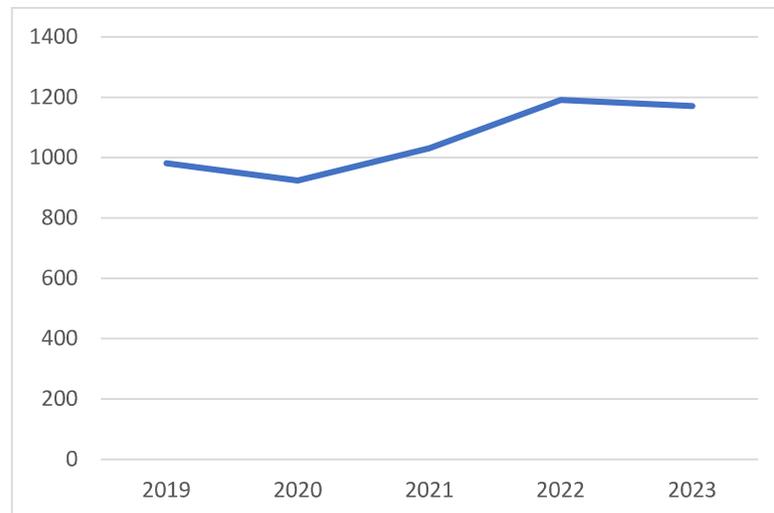


Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (data diolah)

Grafik di atas menunjukkan bahwa rasio ketergantungan keuangan daerah Kabupaten Gresik pada tahun 2019 - 2023 berada pada kisaran 63 - 66% dengan persentase tertinggi pada tahun 2019 sebesar 66,18% dan persentase terendah pada tahun 2021 sebesar 63,67%. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Gresik mengalami tingkat ketergantungan yang relatif tetap terhadap dana transfer dari pemerintah pusat selama lima tahun terakhir. Namun menurut kriteria, angka tersebut masih menunjukkan bahwa Kabupaten Gresik berada dalam kategori daerah dengan tingkat ketergantungan yang cukup tinggi terhadap dana transfer dari pemerintah pusat. Tingginya rasio ketergantungan keuangan daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut masih memerlukan dorongan untuk meningkatkan PAD secara signifikan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) sendiri berperan penting sebagai salah satu sumber utama yang mendukung kemandirian fiskal suatu daerah. PAD mencerminkan kemampuan daerah dalam memobilisasi sumber-sumber pendapatan lokal, seperti pajak daerah dan retribusi daerah, yang secara langsung berdampak pada kemampuan daerah untuk mengalokasikan belanja modal. Semakin besar PAD yang dimiliki oleh suatu daerah, maka semakin besar pula kemampuan daerah tersebut untuk mengalokasikan belanjanya modalnya (Badjulu, 2014).

Gambar 1. 3
Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2019-2023
(dalam Miliar Rupiah)



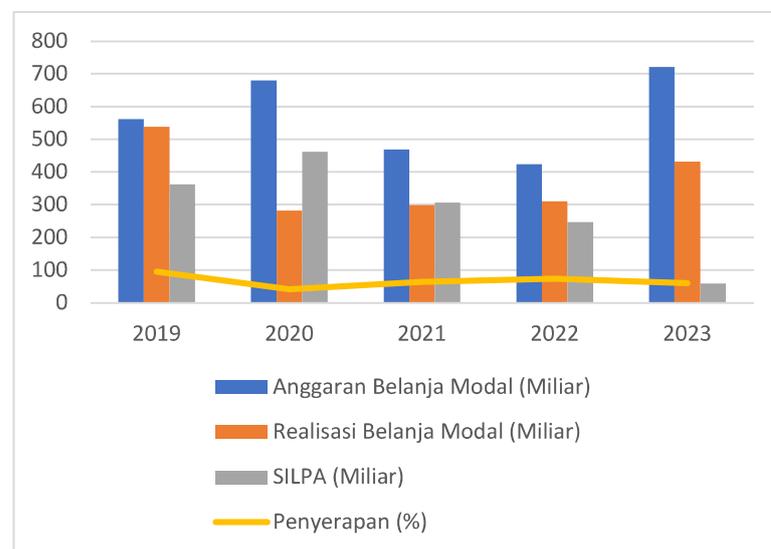
Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (data diolah)

Berdasarkan grafik di atas terlihat bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Gresik menunjukkan tren yang fluktuatif dalam lima tahun terakhir. PAD Kabupaten Gresik pada tahun 2019 berada di angka Rp 980,78 M, kemudian mengalami penurunan pada tahun 2020 menjadi Rp 924,66 M yang kemungkinan disebabkan oleh dampak pandemi COVID-19. Setelah itu, terjadi peningkatan signifikan hingga tahun 2022 yaitu sebesar Rp 1.191,80 M. Meskipun PAD Kabupaten Gresik menunjukkan tren peningkatan, namun kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah masih relatif rendah, yaitu rata-rata hanya sekitar 35% selama periode 2019-2023. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Gresik masih belum optimal dalam menggali potensi pendapatan asli daerahnya.

Masalah lain yang dihadapi Kabupaten Gresik adalah pengelolaan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA). SiLPA merupakan sisa anggaran yang belum terserap atau belum digunakan oleh pemerintah daerah dalam satu periode anggaran. Terjadinya SiLPA tidak selalu mencerminkan keberhasilan pemerintah

daerah dalam mengelola anggaran belanja modal secara efisien, tetapi SiLPA bisa terjadi karena realisasi pengeluaran atau belanja yang lebih rendah dari anggaran yang sudah ditetapkan. Hal ini bisa terjadi karena beberapa program atau kegiatan yang direncanakan tidak dapat dilaksanakan dalam tahun anggaran tersebut, sehingga anggaran tidak terserap secara maksimal (Iswari, 2018).

Gambar 1. 4
Perbandingan SiLPA dan Belanja Modal
Kabupaten Gresik Tahun 2019-2023



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (data diolah)

Berdasarkan grafik di atas terlihat bahwa nilai SiLPA Kabupaten Gresik pada tahun 2020 dan 2021 memiliki nilai lebih tinggi dari realisasi belanja modal, mengindikasikan bahwa pemerintah daerah kurang mampu dalam memanfaatkan sepenuhnya anggaran yang telah dialokasikan untuk belanja modal. Nilai SiLPA yang paling tinggi terdapat pada tahun 2020 yaitu sebesar Rp 461,98 M, yang menunjukkan bahwa sebagian besar anggaran yang disediakan tidak diserap dengan baik. Hal ini diperkuat oleh data penyerapan belanja modal yang menunjukkan bahwa pada tahun tersebut, dari anggaran yang ditetapkan sebesar Rp 679,96 miliar, hanya 41,43% atau Rp 281,70 miliar yang mampu direalisasikan. Ketidakmampuan

ini mencerminkan adanya tantangan dalam perencanaan pembangunan sehingga menyebabkan anggaran yang tidak terpakai menumpuk dan berujung pada peningkatan SiLPA.

Fenomena-fenomena tersebut menunjukkan adanya inkonsistensi dalam hubungan antara faktor-faktor fiskal dengan alokasi belanja modal di Kabupaten Gresik. Meskipun PAD mengalami peningkatan, tidak selalu diikuti dengan peningkatan alokasi belanja modal. Demikian pula, fluktuasi SiLPA dan tingginya rasio ketergantungan keuangan daerah tidak selalu sejalan dengan perubahan alokasi belanja modal. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang seberapa besar pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap alokasi belanja modal di Kabupaten Gresik. Pernyataan tersebut penting untuk dijawab mengingat belanja modal memiliki peran strategis dalam mendorong pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi alokasi belanja modal telah banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Namun, masih terdapat ketidakkonsistenan hasil penelitian yang menunjukkan adanya perbedaan temuan di berbagai daerah. Sebagai contoh, penelitian yang dilakukan oleh Sukmaji & Abdul (2019) di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah menemukan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal, sementara penelitian Yuliantoni & Fefri (2021) yang dilakukan pada pemerintah provinsi se-Indonesia menyimpulkan bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Kemudian, penelitian yang dilakukan Arthadela & Titik (2023) di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur menunjukkan bahwa SiLPA tidak berpengaruh terhadap belanja modal, sedangkan

penelitian Sanjaya & Herlina (2021) pada pemerintah provinsi se-Indonesia menemukan bahwa SILPA berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Adanya perbedaan hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa pengaruh variabel-variabel keuangan daerah terhadap alokasi belanja modal bersifat kontekstual dan dapat bervariasi antar daerah tergantung pada karakteristik daerah, struktur perekonomian, prioritas pembangunan, dan faktor-faktor lainnya. Hal ini menguatkan perlunya dilakukan penelitian yang lebih spesifik untuk kasus Kabupaten Gresik dengan mempertimbangkan karakteristik ekonomi daerah ini sebagai salah satu kawasan industri utama di Jawa Timur. Mengingat kondisi tersebut, peneliti berinisiatif untuk melakukan penelitian dengan judul "**Analisis Pengaruh Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap Alokasi Belanja Modal di Kabupaten Gresik**".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal di Kabupaten Gresik?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal di Kabupaten Gresik?
3. Apakah Sisa Lebih Perhitungan Anggaran berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal di Kabupaten Gresik?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis pengaruh Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah terhadap Alokasi Belanja Modal di Kabupaten Gresik.
2. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Alokasi Belanja Modal di Kabupaten Gresik.
3. Untuk menganalisis pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran terhadap Alokasi Belanja Modal di Kabupaten Gresik.

1.4 Ruang Lingkup

Fokus dari penelitian ini adalah analisis pengaruh tiga variabel keuangan daerah yaitu rasio ketergantungan keuangan daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap alokasi belanja modal. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang berasal dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan serta Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) dalam kurun waktu 15 tahun terakhir (2009 – 2023). Penelitian ini dibatasi pada aspek pengelolaan keuangan daerah khususnya komponen pendapatan dan pembiayaan yang mempengaruhi pengalokasian belanja modal, dengan lokasi penelitian yang spesifik yaitu Kabupaten Gresik.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1.5.1 Manfaat Teoritis

1. Memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan di bidang keuangan daerah, khususnya terkait faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal.
2. Menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah dan belanja modal.

1.5.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah Daerah
 - a. Memberikan masukan dalam pengambilan kebijakan terkait pengelolaan keuangan daerah.
 - b. Membantu optimalisasi alokasi belanja modal untuk mendukung pembangunan daerah.
2. Bagi Akademisi
 - a. Menjadi sumber referensi untuk penelitian selanjutnya.
 - b. Memberikan kontribusi pada pengembangan literatur keuangan daerah.