

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Reformasi politik pada tahun 1998 telah berhasil menggantikan sistem pemerintahan yang awalnya sentralistik beralih ke desentralistik. Peralihan ini kemudian dikenal dengan istilah otonomi. Undang – Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, mengartikan otonomi sebagai pelimpahan kekuasaan, hak dan wewenang serta kewajiban kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri kegiatan serta urusan pemerintahannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan diberlakukannya otonomi daerah ini menjadikan daerah memiliki kemandirian dalam mengelola aktivitas untuk pemenuhan kesejahteraan daerahnya termasuk kedalam aktivitas pengelolaan keuangan daerah yang kemudian dikenal dengan desentralisasi fiskal.

Desentralisasi fiskal merupakan bagian dari pelaksanaan desentralistik yang ditempuh suatu negara yang didefinisikan sebagai penyerahan tanggung jawab fiskal dari pemerintah pusat kepada tingkat pemerintah dibawahnya, seperti negara bagian, daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota (Nufus & Andra Asmara, 2017). Diberlakukannya desentralisasi fiskal sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan daerah untuk lebih berkembang melalui perencanaan dan pengelolaan sumber daya yang dimiliki daerah terkait. Yang dimana, cerminan dari perencanaan dan pengelolaan keuangan

yang dilakukan oleh pemerintah daerah akan tertuang dalam anggaran. Anggaran merupakan sebuah dokumen dalam suatu organisasi yang fungsi utamanya adalah sebagai alat perencanaan, koordinasi, dan alokasi sumber daya. Penganggaran dinilai sebagai proses yang memegang peran penting, karena merupakan tahap awal yang memiliki pengaruh dalam perencanaan, pelaksanaan serta sebagai alat pengawasan kinerja suatu organisasi (Abdullah & Junita, 2016) Pada pemerintahan daerah, anggaran yang disusun oleh pemerintah disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disebut APBD).

APBD merupakan dokumen yang disusun oleh pemerintah daerah yang berisikan mengenai instrumen – instrumen akuntabilitas pengelolaan dana yang dimiliki daerah serta pelaksanaan program dengan pendanaan publik dalam kurun waktu satu tahun (Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2013). Dengan kata lain APBD merupakan dokumen yang memuat *income* dan *outcome* pemerintah daerah dalam kurun waktu satu tahun. Komponen penyusun APBD menurut PP 58 Tahun 2005 terdiri atas, pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Belanja daerah merupakan *outcome* dari *income* yang diterima daerah. Menurut PP 71 Tahun 2010, belanja daerah kemudian dibagi kedalam bagian – bagian yang terdiri atas belanja operasi, belanja tak terduga dan belanja modal.

Belanja modal merupakan belanja pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran serta akan menambah aset daerah. Atau dapat dikatakan pula belanja modal merupakan pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pengadaan aset tetap berwujud yang diperuntukan untuk memperlancar pelaksanaan otonomi daerah yang pada akhirnya bertujuan untuk meningkatkan

kesejahteraan masyarakat. Penetapan alokasi belanja modal dalam anggaran daerah secara menyeluruh merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. yang dimana jika dilihat dari konteks pengelolaan keuangan daerah, pengalokasian belanja modal berkaitan dengan perencanaan keuangan jangka panjang karena akan memunculkan pembiayaan jangka panjang dalam bentuk biaya pemeliharaan (Nufus & Andra Asmara, 2017) Menurut Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, menyebutkan bahwa jumlah belanja modal yang dialokasikan dalam APBD sekurang-kurangnya sebesar 29% dari total belanja daerah. Namun, pada pelaksanaannya, komposisi belanja modal dalam anggaran yang disusun pemerintah memiliki porsi yang relatif kecil. Selama ini komposisi belanja daerah dalam anggaran lebih banyak didominasi oleh belanja rutin yang relatif kurang produktif (Nurhayati, 2018)

Lebih lanjut hal ini juga didukung oleh data keuangan yang disampaikan oleh Menteri Keuangan RI dimana, realisasi belanja pemerintah daerah pada anggaran sampai dengan akhir Mei tahun 2022 didominasi oleh belanja pegawai yaitu gaji untuk ASN. Dimana dari realisasi sebesar Rp. 223 triliun, proporsi belanja gaji sebesar Rp. 113 triliun sedangkan proporsi belanja modal hanya Rp. 12 triliun. Realisasi belanja modal tahun 2022 ini mengalami penurunan sebesar 14% dari tahun 2021 yang realisasi hingga akhir Mei 2021 sebesar Rp. 14 triliun (Ulya & Kusdiana, 2022).

Kondisi ini semakin menunjukkan bahwa perlu adanya perhatian mengenai pengalokasian belanja modal dalam anggaran yang disusun pemerintah daerah. Belanja modal merupakan belanja yang berimbas pada penyediaan infrastruktur

guna mempermudah dan memperlancar kinerja pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan publik, yang mana akan berimbas pula terhadap hadirnya kualitas SDM daerah yang meningkat. Dengan meningkatnya kualitas SDM yang dimiliki oleh daerah juga akan berimbas pada citra dan pandangan mengenai kinerja pemerintah dalam membangun daerahnya.

Pengalokasian belanja modal merupakan tanggung jawab pemerintah daerah, yang dimana menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 disamping faktor besarnya pengeluaran belanja rutin, pengalokasian belanja modal juga dipengaruhi oleh besarnya sumber dana yang dimiliki pemerintah daerah. Hal ini serupa dengan pernyataan Al-Zeaud, (2015) yang mengungkapkan bahwa jumlah pendapatan (*revenues*) akan menentukan jumlah belanja (*expenditures*). (Abdullah & Junita, 2016) menyebutkan bahwa pada pemerintah daerah di Indonesia, belanja di anggaranka setelah diperoleh kepastian dari mana sumber pendanaannya. Sumber dana pemerintah daerah yang dapat dijadikan patokan dalam pengalokasian belanja modal yang utama adalah pendapatan sendiri atau pendapatan asli daerah (selanjutnya disebut PAD).

PAD (Pendapatan Asli Daerah) merupakan penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber – sumber dalam wilayahnya sendiri berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku. PAD bersumber dari sumber kekayaan daerah sendiri yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain – lain PAD yang sah. PAD merupakan salah satu indikator untuk menilai kemandirian suatu daerah dan sebagai tolak ukur dalam menilai keberhasilan pemerintah daerah dalam

pelaksanaan tugas menggali potensi daerahnya dengan tujuan peningkatan PAD. Dengan peningkatan PAD diharapkan mampu meningkatkan investasi yang terealisasi pada belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik

Beberapa penelitian terdahulu mengenai pengaruh PAD terhadap besarnya alokasi belanja modal menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Dalam penelitian Malau et al., (2020) yang sama – sama penelitian pengaruh PAD terhadap belanja modal di pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Utara menunjukkan hasil bahwa PAD berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal. Di lain sisi penelitian yang dilakukan oleh Nufus & Andra Asmara, (2017) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh negatif terhadap belanja modal pada pemerintah daerah di Provinsi Aceh. Kemampuan keuangan pada setiap daerah tidak sama dalam mendanai aktivitas daerahnya, sehingga hal ini menimbulkan terjadinya ketimpangan fiskal antar daerah (Juniawan & Suryantini, 2018). Oleh karena itu dalam menanggulangi hal tersebut pemerintah pusat kemudian mengalokasikan dana perimbangan. Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus yang ditetapkan setiap tahun anggaran dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), dana alokasi umum dialokasikan untuk kebutuhan dan pembangunan daerah sedangkan dana alokasi khusus dialokasikan kepada daerah dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus sesuai dengan urusan daerah dengan prioritas nasional (UU Nomor 33 Tahun 2004)

Keuangan daerah merupakan sumber daya yang dominan dalam menopang kemampuan otonomi daerah, karena hampir seluruh kegiatan pemerintah di daerah

memerlukan biaya. Berdasarkan fakta tersebut, pengelolaan keuangan daerah menjadi salah satu variabel yang penting dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah dan pemerintahan di daerah pada umumnya (Lubis & Hafni, 2013). Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah tercermin dalam APBD, sehingga muncul pertanyaan mengenai bagaimana pemerintah menyusun anggarannya yang berkaitan dengan penerimaan dan pengeluaran yang akan dilakukan guna pemenuhan kewajiban dan kebutuhan daerah dan aktivitas pelayanan publik. Weitzman (1980) menyatakan bahwa dalam menyusun anggaran pemerintah cenderung menggunakan informasi varian anggaran tahun sebelumnya sebagai dasar pengalokasian anggaran tahun berikutnya. Varian Anggaran merupakan informasi mengenai kapasitas kinerja dan capaian target kinerja serta kesesuaian alokasi anggaran dengan target iuran program yang ditetapkan oleh pemerintah (V. N. Sari et al., 2020) Hal ini kemudian didukung oleh penelitian Leone Rock (2002) dan Lee & Plummer (2007) yang menemukan adanya hubungan yang positif antara varian anggaran periode berjalan dengan periode berikutnya. Penggunaan varian anggaran sebagai basis ini merupakan konteks yang menunjukkan bahwa dalam anggaran terdapat inkrementalisme atau bias perilaku oportunistik dalam perumusan anggaran dalam bentuk efek *ratchet* atau dikenal dengan *budget ratcheting* (Abdullah & Junita, 2016)

Budget ratcheting pada dasarnya merupakan upaya pemerintah daerah dalam memperbaiki dan merevisi pencapaian target guna memperoleh gambaran kinerja masa lalu serta merupakan kecenderungan perencanaan guna menentukan tujuan di masa depan dengan menggunakan kinerja saat ini (Nurhayati, 2018) Adanya

budget ratcheting ini dapat dilihat dari kenaikan anggaran pada periode berikutnya sebagai respon negatif atas varian negatif anggaran periode sebelumnya. Penyusunan anggaran satuan kerja selalu terkait akan motivasi dan celah inkrementalis (Abdullah & Junita, 2016). *Budget ratcheting* dapat merevisi keyakinan *principal* mengenai kapasitas kinerja dalam beberapa periode dan merujuk pada terjadinya modifikasi komponen penyusun anggaran, termasuk kedalam hubungan antara PAD dan dana perimbangan sebagai pendapatan daerah terhadap alokasi belanja daerah termasuk alokasi belanja modal. Selaras dengan hal tersebut, penelitian yang dilakukan oleh Nurhayati, (2018) juga menemukan hal yang sama. Dimana penelitian ini menunjukkan hasil berupa PAD yang berpengaruh terhadap belanja daerah yang disebabkan oleh adanya informasi varian anggaran tahun sebelumnya.

Penelitian mengenai *budget ratcheting* pada perumusan APBD pemerintah daerah merupakan topik yang penting dibahas, hal ini dikarenakan APBD merupakan dasar pelaksanaan fungsi pemerintah daerah yang akan dipertanggungjawabkan pada akhir periode. Pertanggungjawaban ini juga merupakan celah untuk melihat akuntabilitas dan kinerja pemerintah dalam pengelolaan keuangan dan penyerapan sumber dana yang ada selama periode bersangkutan. Hadirnya *budget ratcheting* dalam penyusunan anggaran dapat menjadi celah untuk mengetahui pertumbuhan anggaran pemerintah apakah sudah efisien dan sesuai kepentingan publik atau sebaliknya. Selanjutnya melalui penelitian terkait *budget ratcheting* dapat memberikan gambaran apakah anggaran yang disusun pemerintah pada periode berikutnya mengandung bias yang tidak

sesuai dengan tujuan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja yang merupakan relasi dari upaya untuk meningkatkan aspek akuntabilitas kinerja anggaran dan peningkatan akurasi perencanaan dalam siklus penganggaran.

Provinsi Bali merupakan salah satu provinsi yang memiliki catatan APBD yang baik. Dimana APBD Provinsi Bali dari tahun ke tahun relative mengalami kenaikan. Pada sisi pendapatan daerah mengalami rata – rata peningkatan sebesar 5.5% per tahun dalam periode 2016-2020, dan pada sisi PAD mengalami peningkatan 2.4% pada periode yang sama. Pendapatan Asli Daerah Provinsi Bali mengalami peningkatan yang mulanya sebesar 3.4 triliun pada tahun 2016 menjadi 3.8 triliun di tahun 2020. Namun pada aspek realisasi dari PAD menunjukkan angka 10-12% selama kurun waktu periode anggaran untuk melampaui target anggaran yang telah direncanakan. Kemudian di sisi dana perimbangan, besaran dana perimbangan dalam APBD Provinsi Bali mengalami rata – rata pertumbuhan sebesar 9.4% dalam kurun waktu 2016-2020. Yang dimana pada tahun 2016 besaran nilai dana perimbangan berjumlah Rp. 1,9 triliun naik menjadi Rp. 2,8 triliun di tahun 2020. Hal yang terjadi di komponen pendapatan pada APBD pemerintah Provinsi Bali mengindikasikan bahwa anggaran pemerintah di sisi pendapatan cenderung *under forecast*.

Dilihat dari sisi belanja modal dalam periode 2016-2020 cenderung mengalami kenaikan. Dimana rata – rata pertumbuhan yaitu sebesar 1,5% per tahun dalam kurun waktu 2016-2020. Nilai belanja modal pada tahun 2016 sebesar Rp. 805 miliar naik menjadi 865 miliar di tahun 2020. Namun pada sisi realisasi, belanja modal cenderung mengalami fluktuasi di angka 53-94% dari anggaran yang telah

disusun. Selain itu proporsi belanja modal dalam APBD Pemerintah Provinsi Bali tahun 2022 juga masih jauh dari proporsi yang dianjurkan oleh peraturan, dimana proporsi belanja modal hanya 14% dari belanja daerah yang dianggarkan. Situasi ini mengindikasikan bahwa postur belanja di Provinsi Bali masih kurang sehat dan berpotensi kurang produktif. Belanja Modal yang sejatinya untuk kepentingan publik perlu diperbesar sehingga dapat memiliki ruang fiskal yang cukup besar untuk program-program riil masyarakat (Sabda News, 2019).

Penelitian serupa dengan penelitian yang diajukan pernah dilakukan oleh Hidayah & Sari, (2022) yang meneliti mengenai pengaruh PAD terhadap alokasi belanja modal dengan *budget ratcheting* sebagai variabel pemoderasi di Provinsi Sumatera Utara. Adapun pembaharuan yang terdapat dalam penelitian ini adalah hadirnya variabel dana perimbangan sebagai variabel tambahan. Dana perimbangan dipilih sebagai variabel tambahan mengingat kontribusi PAD dalam belanja modal masih tergolong kecil yaitu sekitar 5-10 %. Selain itu, dalam penelitian (Muttaqin et al., 2021) mengenai faktor – faktor yang mempengaruhi alokasi belanja modal menunjukkan bahwa dana perimbangan memiliki pengaruh positif dan signifikan atas alokasi belanja modal. Selain itu, tempat penelitian ini berbeda dari penelitian sebelumnya yang dimana peneliti memilih pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Bali. Hal ini dikarenakan, selain fenomena dalam lingkup APBD yang telah dijelaskan sebelumnya, berdasarkan pengamatan peneliti, penelitian terkait belum banyak dilakukan pada pemerintah daerah di Provinsi Bali.

Implikasi yang diharapkan dari penelitian ini adalah agar dapat menambah literatur serta wawasan mengenai lingkup anggaran pemerintah bagi publik, serta

diharapkan melalui penelitian ini publik semakin peka terkait isu – isu yang ada di kalangan pemerintah terutamanya pemerintah daerah. Implikasi lain yang ingin dicapai melalui penelitian ini ialah agar bisa dijadikan referensi bagi pemerintah daerah dalam penentuan, perumusan serta pengalokasian porsi belanja modal dalam anggaran yang disusun.

Berdasarkan uraian latar belakang serta fenomena yang telah dijelaskan, maka peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian dengan judul “**Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Alokasi Belanja Modal Dengan *Budget Ratcheting* Sebagai Variabel Moderasi (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Bali)**”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang sebelumnya, Adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah, berikut:

1. Komposisi belanja modal dalam APBD memiliki porsi yang relatif kecil dan realisasinya terus mengalami penurunan dari tahun ke tahun.
2. Pengalokasian belanja modal dipengaruhi oleh sumber pendanaan yang dimiliki oleh daerah.
3. Preferensi perumusan anggaran pemerintah daerah juga menjadi faktor pendukung dalam pengalokasian belanja daerah termasuk belanja modal.

4. Dalam mengalokasikan belanja pada anggaran pemerintah cenderung menggunakan varian anggaran sebagai dasar sehingga menghadirkan konteks incremental yang mengarah ke hadirnya efek ratchet dalam anggaran.
5. Dalam penyusunan APBD Pemerintah Provinsi Bali dalam kurun waktu 2016-2020 pada sisi pendapatan daerah, ditemukan perilaku under forecast.
6. Peningkatan pada sisi PAD dan Dana Perimbangan dalam APBD Pemerintah Provinsi Bali dalam kurun waktu 2016-2020 tidak dibarengi dengan peningkatan realisasi pada sisi Belanja Modal.
7. Proporsi alokasi belanja modal pada sisi belanja daerah dalam APBD Pemerintah Provinsi Bali masih jauh dari proporsi pengalokasian yang tercantum pada peraturan terkait.

1.3 Pembatasan Masalah

Pada penelitian ini, peneliti memberi batasan pembahasan atau fokus penelitian pada pengaruh pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap alokasi belanja modal, serta pengaruh *budget ratcheting* dalam memoderasi hubungan pendapatan asli daerah dan dana perimbangan pada pengalokasian belanja modal dengan objek penelitian yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Bali. Indikator mengenai masing – masing variabel independen diperoleh melalui laporan tahunan dalam bentuk APBD dan LRA yang dipublikasi dengan rentang waktu pada tahun 2016-2021.

1.4 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah memiliki pengaruh terhadap alokasi belanja modal?
2. Apakah dana perimbangan memiliki pengaruh terhadap alokasi belanja modal?
3. Apakah *budget ratcheting* memperkuat pengaruh pendapatan asli daerah terhadap alokasi belanja modal?
4. Apakah *budget ratcheting* memperkuat pengaruh dana perimbangan terhadap alokasi belanja modal?

1.5 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan permasalahan penelitian yang diajukan, Adapun tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Bertujuan untuk membuktikan pengaruh pendapatan asli daerah terhadap alokasi belanja modal.
2. Bertujuan untuk membuktikan pengaruh dana perimbangan terhadap alokasi belanja modal.
3. Bertujuan untuk mengetahui pengaruh *budget ratcheting* dalam memperkuat hubungan pendapatan asli daerah terhadap alokasi belanja modal.

4. Bertujuan untuk mengetahui pengaruh *budget ratcheting* sLm memperkuat hubungan dana perimbangan terhadap alokasi belanja modal.

1.6 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian yang dilakukan ini pada sisi teoritis diharapkan dapat dijadikan sebagai tambahan pengetahuan yang dapat berkontribusi dalam pengembangan implikasi teori keagenan pada sektor publik terkhusus pemerintah maupun sebagai pengembangan ilmu pengetahuan dalam mata kuliah penganggaran pemerintah maupun mata kuliah terkait di jurusan Akuntansi dan Ekonomi. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan turut berkontribusi dalam pengembangan keilmuan mengenai *budget ratcheting* serta konsistensi variabel – variabel yang dapat mempengaruhi alokasi belanja modal.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan memberikan informasi kepada pemerintah daerah mengenai pengaruh pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap alokasi belanja modal, serta memberikan informasi mengenai efek *budget ratcheting* tersebut hadir didalam kaitannya dengan pendapatan

daerah dengan belanja modal dalam rancangan anggaran. Dengan kata lain, pihak penyusun anggaran memiliki gambaran mengenai pengalokasian belanja modal dari pendapatan dan penerimaan yang diterima secara maksimal, serta bias ratchet dapat dikurangi dalam penyusunan anggaran.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini, diharapkan mampu memberikan gambaran mengenai bagaimana pendapatan daerah melalui belanja modal berpengaruh atas pertumbuhan daerah terutama di bagian infrastruktur yang paling dirasakan oleh masyarakat luas. Selain itu, melalui penelitian diharapkan bisa membuka wawasan masyarakat awam terkait penggalian potensi daerah dalam memaksimalkan pendapatan asli daerah yang akan berdampak pula pada pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat

