

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Secara hukum, Indonesia merupakan negara kesatuan. Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (1), Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Indonesia merupakan negara kesatuan berbentuk republik yang di dalamnya terdapat keberagaman, baik secara budaya maupun administratif. Sebagai negara kesatuan, Indonesia terdiri dari beberapa Daerah Tingkat I yang disebut dengan Provinsi. Kemudian di setiap Provinsi terdiri dari beberapa Daerah Tingkat II yang disebut dengan Kabupaten atau Kota. Baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, kegiatan pemerintahannya dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

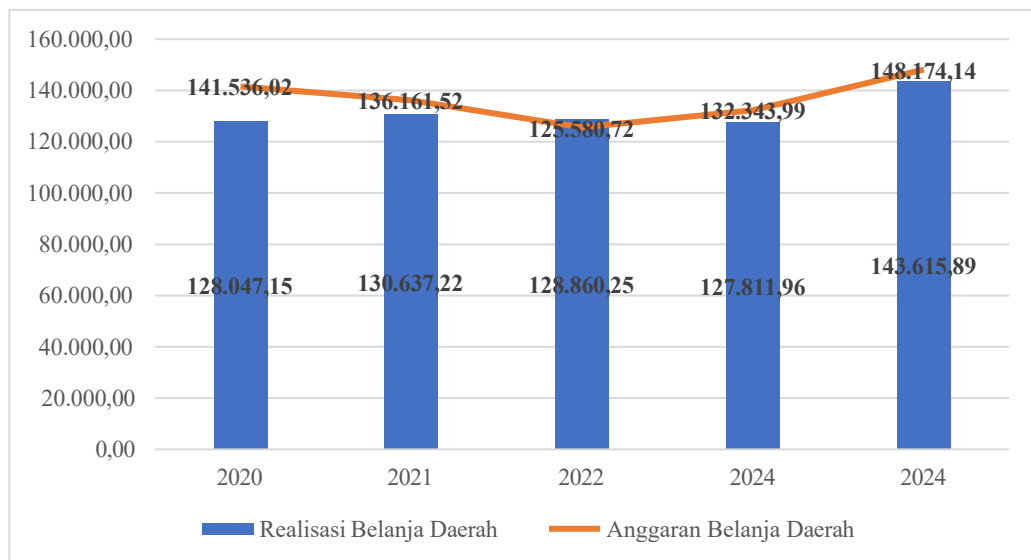
Pemerintah Daerah merupakan sistem pemerintahan yang melaksanakan penyelenggaraan layanan publik dan mengambil keputusan sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah (Sembiring et al., 2023:1). Pemerintah daerah bukan hanya sekadar perangkat birokratis, melainkan menjadi ekosistem kebijakan, institusi, sumber daya, dan praktik yang bersama-sama menjamin pemenuhan kebutuhan publik di tingkat daerah. Dalam rangka pemenuhan kebutuhan publik, pemerintah daerah merancang pengelolaan terhadap keuangan daerah. Salah satu instrumen dalam pengelolaan tersebut adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan rencana pendapatan, belanja daerah, dan pembiayaan untuk satu periode keuangan (Ambya, 2023:117). Melalui APBD,

pemerintah daerah merancang rencana jangka panjang maupun jangka menengah dari kegiatan pemerintahan sesuai dengan visi dan misi kepala daerah. APBD menjadi acuan bagi pemerintah dalam upaya pelaksanaan peningkatan pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Tidak hanya itu, APBD juga menjadi sarana merealisasikan kebijakan fiskal pemerintah daerah yang ditujukan pada kepentingan publik, pertumbuhan ekonomi, dan pemerataan pembangunan daerah.

Jawa Barat merupakan provinsi terbesar di Indonesia, dengan jumlah penduduk sebesar 50,76 juta jiwa (BPS, 2025). Hal ini terjadi dikarenakan Jawa Barat merupakan wilayah strategis secara ekonomi maupun pembangunan, terutama karena letaknya yang berdekatan dengan wilayah metropolitan Jakarta. Selain itu, jumlah wilayah administratif di Jawa Barat yang terdiri dari 18 Kabupaten dan 9 Kota menciptakan keragaman karakteristik sosial-ekonomi dan fiskal antar daerahnya.

Kondisi demografis dan administratif ini menimbulkan konsekuensi logis terhadap tingginya kebutuhan akan pelayanan publik di berbagai sektor, seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan kesejahteraan sosial. Besarnya beban pelayanan publik tersebut berimplikasi langsung terhadap struktur dan proporsi belanja daerah, di mana pemerintah provinsi harus mengalokasikan sumber daya fiskal yang signifikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang luas dan beragam. Kondisi ini menjadikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Jawa Barat sebagai yang terbesar di Indonesia, mencerminkan kapasitas fiskal yang relatif tinggi dibandingkan provinsi lainnya.

Belanja daerah adalah estimasi beban pengeluaran yang dialokasikan untuk pelayanan publik dan pembangunan daerah secara adil agar seluruh kelompok masyarakat dapat merasakan manfaatnya secara merata dan tanpa diskriminasi (Diliana & Herdi, 2022:20). Belanja daerah mencerminkan prioritas pembangunan serta kebijakan fiskal pemerintah daerah. Melalui belanja daerah, pemerintah daerah dapat merealisasikan rencana pemerintahan untuk peningkatan pelayanan publik dan pembangunan daerah. Berikut merupakan anggaran dan realisasi belanja daerah seluruh Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024.



Sumber : DJPK (2024)

Gambar 1.1
Anggaran dan Realisasi Belanja Daerah seluruh Pemerintah Daerah di
Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024
(dalam Miliar Rupiah)

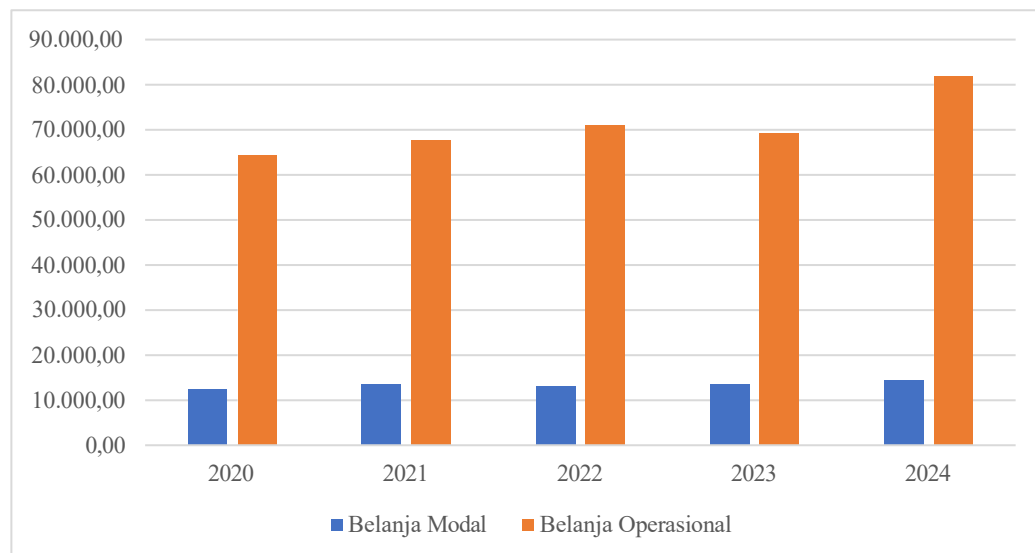
Berdasarkan data di atas, dapat diketahui bahwa anggaran dan realisasi belanja daerah mengalami pertumbuhan yang fluktuatif. Anggaran dan realisasi tertinggi terjadi pada tahun 2024, yaitu anggaran sebesar Rp. 148.174,14 miliar dan realisasi sebesar Rp. 143.615,89. Namun, tingkat realisasi tertingginya terjadi pada

tahun 2022, yaitu sebesar 102,61%. Artinya, realisasi belanja daerah lebih tinggi dibandingkan dengan yang dianggarkan. Kondisi tersebut mencerminkan dinamika pengelolaan keuangan daerah yang dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti pandemi COVID-19 serta efisiensi dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Tingginya tingkat realisasi pada tahun 2022 menunjukkan adanya optimalisasi penggunaan anggaran pasca pandemi yang didukung oleh pemanfaatan SiLPA tahun sebelumnya. Kondisi ini mengindikasikan bahwa efektivitas pengelolaan belanja, baik belanja modal maupun belanja operasional, memiliki peran penting dalam meningkatkan kinerja keuangan daerah. Perubahan komposisi dan realisasi belanja secara langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengoptimalkan sumber daya fiskal untuk mencapai kinerja keuangan yang lebih efisien dan berkelanjutan.

Belanja daerah diklasifikasikan menjadi : (1) Belanja Operasional, (2) Belanja Modal, (3) Belanja Lain-lain/Belanja Tak Terduga, dan (4) Belanja Transfer (Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019). Sebagai komponen utama dari belanja daerah, belanja modal dan belanja operasional memberikan kebermanfaatan, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang bagi keuangan daerah, sehingga anggaran untuk kedua komponen belanja tersebut diprioritaskan.

Belanja modal merupakan wujud dari realisasi aset daerah yang digunakan untuk pelayanan publik dan pembangunan daerah, sehingga dapat memberikan pemasukan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sementara, belanja operasional merupakan wujud dari pengeluaran rutin untuk membiayai kegiatan operasional pemerintah, dengan tujuan mendukung pelaksanaan program dan

pelayanan publik. Belanja modal memberikan manfaat terhadap keuangan daerah yang lebih bersifat investasi modal, sementara belanja operasional memberikan manfaat terhadap keuangan daerah yang lebih bersifat pada peningkatan pelayanan publik. Belanja operasional dipergunakan untuk belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja subsidi, belanja bantuan sosial, belanja bunga, serta belanja hibah. Berikut merupakan grafik realisasi belanja modal dan belanja operasional pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat periode 2020-2024.



Sumber : DJPK (2024)

Gambar 1.2
Grafik Realisasi Belanja Modal dan Belanja Operasional Seluruh
Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024
(dalam Miliar Rupiah)

Grafik di atas menggambarkan realisasi belanja operasional yang tercatat jauh lebih tinggi dibandingkan dengan belanja modal. Pada periode tahun 2020-2024, terhitung rata-rata besaran belanja operasional lebih besar hampir 6 (enam) kali lipat dibandingkan belanja modal. Hal tersebut disebabkan oleh fenomena *refocusing* anggaran selama pandemi COVID-19. Kebijakan ini bertujuan untuk

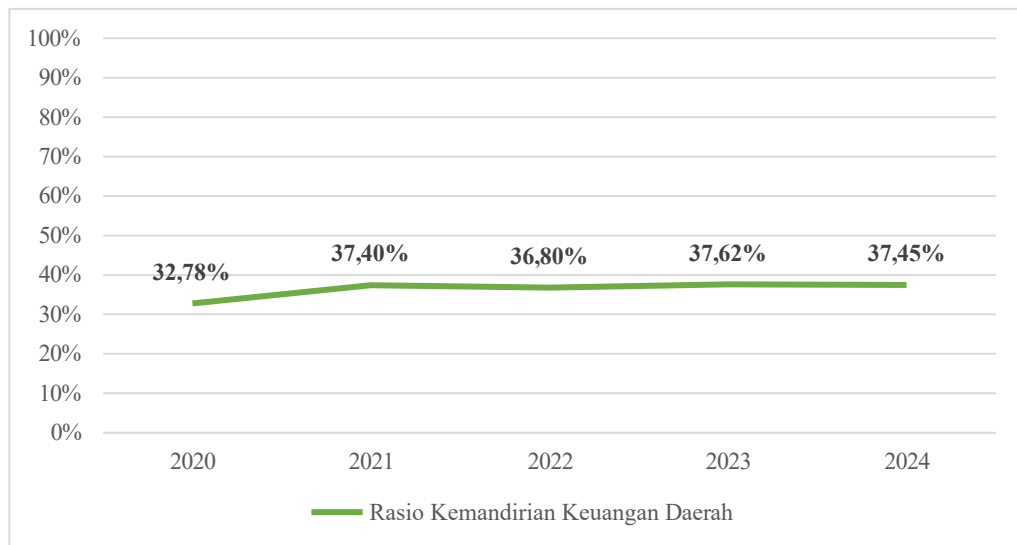
memusatkan kembali alokasi APBD di Jawa Barat guna penanganan darurat kesehatan, perlindungan sosial, serta pemulihan ekonomi daerah. Kebijakan ini menyebabkan pergeseran prioritas dari pembangunan jangka panjang berbasis investasi fisik (belanja modal) menuju pembiayaan kebutuhan rutin dan penanganan krisis jangka pendek (belanja operasional), sehingga rasio belanja operasional lebih dominan dibandingkan belanja modal selama masa pandemi.

Belanja modal dan belanja operasional memiliki pengaruh yang saling melengkapi terhadap kinerja keuangan daerah. Belanja modal berperan strategis dalam memperkuat struktur ekonomi daerah melalui pembentukan aset tetap seperti jalan, jembatan, gedung pemerintahan, dan sarana publik lainnya yang meningkatkan produktivitas dan kualitas layanan publik (Mahmudi, 2019). Investasi tersebut menciptakan *multiplier effect* terhadap pertumbuhan ekonomi lokal, meningkatkan nilai aset daerah, serta mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pajak, retribusi, dan aktivitas ekonomi yang tumbuh. Dengan demikian, semakin besar alokasi belanja modal terhadap total belanja daerah, semakin baik pula kinerja keuangan karena pemerintah daerah dianggap mampu mengelola anggaran untuk kegiatan produktif dan berkelanjutan.

Sementara itu, belanja operasional, yang mencakup belanja pegawai, barang dan jasa, serta bantuan sosial, memiliki peran penting dalam menjaga kesinambungan administrasi dan pelayanan publik sehari-hari. Proporsi belanja operasional yang dikelola secara optimal dapat meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat, memperlancar administrasi pemerintahan, serta memperkuat kapasitas kelembagaan daerah. Efisiensi dan efektivitas dalam belanja operasional

juga berkontribusi terhadap peningkatan kinerja keuangan daerah karena mendorong terciptanya tata kelola yang akuntabel, responsif, dan berorientasi pada hasil (Puspita et al., 2021). Oleh sebab itu, alokasi belanja operasional yang tepat dan terkendali dapat mendukung stabilitas fiskal daerah serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

Kinerja keuangan daerah adalah hasil evaluasi terhadap program pemerintah daerah yang menjadi pengukur kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah (Diliana & Herdi, 2022:24). Kinerja keuangan daerah diukur dari seberapa besar pemerintah daerah mampu memobilisasi PAD dan mengelola belanja daerah. Kinerja keuangan daerah mencerminkan sejauh mana pemerintah daerah dapat mencapai kemandirian fiskal, yaitu kemampuan membiayai kebutuhan pembangunan dan pelayanan publik tanpa terlalu bergantung pada transfer dari pemerintah pusat serta mengelola belanja daerah yang tepat secara sasaran, efisien, dan berpihak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kinerja keuangan daerah dapat diukur menggunakan 6 (enam) indikator, diantaranya Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, Rasio Pertumbuhan, Rasio Keserasian, Rasio Desentralisasi Fiskal, dan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (Sawitri & Usman, 2023). Dari keenam indikator tersebut, rasio kemandirian keuangan daerah dinilai dapat mengukur dampak belanja modal dan belanja operasional secara nyata, terkhususnya terhadap kinerja keuangan daerah. Berikut merupakan Rata-rata Rasio Kemandirian Keuangan Daerah seluruh Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024.



Sumber : DJPK (2024), Data Diolah

Gambar 1.3
Rata-Rata Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Seluruh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024

Berdasarkan grafik tersebut, dapat diketahui bahwa rata-rata kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat yang diinterpretasikan oleh rasio kemandirian keuangan daerah mengalami pertumbuhan yang fluktuatif, dimana terjadi kenaikan rasio dari tahun 2020 sebesar 32,78% menjadi 37,40% pada tahun 2021. Kemudian pada tahun 2022 mengalami penurunan menjadi 36,80%. Kemudian, pada tahun 2023 mengalami kenaikan menjadi 37,62%, lalu kembali mengalami penurunan menjadi 37,45% pada tahun 2024. Data tersebut menunjukkan bahwa kemandirian keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat dikategorikan kurang mandiri secara keseluruhan untuk membiayai kegiatan operasional dan program pemerintahannya. Pemerintah daerah dinilai mandiri untuk menjalankan program pemerintahannya apabila tingkat kemandirian di atas 50% (Sarumaha & Annisa, 2023). Rendahnya tingkat kemandirian tersebut mengindikasikan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa

Barat masih belum optimal. Pengoptimalan kinerja ini dapat didorong oleh efektivitas belanja modal dan belanja operasional.

Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa belanja daerah memiliki peran penting terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Anggi *et al.* (2022), Angelina *et al.* (2020), Digidowiseiso *et al.* (2022), dan Ratnasari & Meirini (2022) menemukan bahwa belanja modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan daerah. Hasil ini mengindikasikan bahwa peningkatan belanja modal mampu mendorong peningkatan kualitas layanan publik dan pembangunan infrastruktur, yang kemudian berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah.

Sementara itu, Defitri (2020), Dwigantara & Handayani (2020), Swarmilah *et al.* (2025), serta Hastuti & Nasution (2024) melaporkan pengaruh negatif signifikan belanja modal. Sementara itu, sejumlah studi seperti Atmoko & Khairudin (2022), Fernandes & Putri (2022), Ati *et al.* (2023), Rohanda & Azhar (2023), serta Yuliawati *et al.* (2024) menunjukkan bahwa belanja modal tidak berpengaruh signifikan. Inkonsistensi hasil penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas belanja modal untuk peningkatan kinerja keuangan daerah bergantung pada kondisi daerah, efektivitas pengelolaan, dan prioritas penggunaan anggaran

Kemudian terkait belanja operasional, Anggi *et al.* (2022) menyatakan bahwa belanja bantuan sosial dan belanja barang dan jasa sebagai bagian belanja operasional menunjukkan pengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan daerah. Kemudian, penelitian oleh Sefira & Budiwitjaksono (2022) menunjukkan bahwa belanja pegawai berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah.

Selain itu, penelitian oleh Budiharjo *et al.* (2024) dan Swarmilah *et al.* (2025) menunjukkan bahwa belanja rutin berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah. Hal tersebut mengindikasikan bahwa pengelolaan belanja operasional yang efisien akan meningkatkan kinerja keuangan daerah.

Di sisi lain, Fitriyani & Suwarno (2021) menemukan pengaruh negatif signifikan belanja pegawai terhadap kemandirian dan kinerja keuangan daerah. Namun, Defitri (2020) melaporkan bahwa belanja pegawai tidak berpengaruh signifikan. Belanja bantuan sosial itu sendiri tidak berpengaruh signifikan dalam penelitian Isnaini *et al.* (2023). Keragaman temuan ini mengindikasikan perlunya penelitian lebih lanjut untuk memperjelas peran belanja modal dan belanja operasional. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengelolaan belanja operasional tidak dilakukan secara sehingga upaya peningkatan kinerja keuangan daerah tidak optimal.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas pengaruh belanja daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun, belum banyak penelitian yang meneliti variabel serupa dengan penelitian ini, terutama pengaruh variabel belanja operasional terhadap kinerja keuangan daerah, terkhususnya untuk cakupan wilayah Jawa Barat. Selain itu, terdapat kebijakan *refocusing* anggaran selama pandemi COVID-19 yang mengambil alih alokasi belanja modal ke belanja operasional. Kedua hal ini mendorong peneliti untuk melakukan penelitian yang lebih komprehensif untuk melihat bagaimana komposisi belanja modal dan belanja operasional memengaruhi kinerja keuangan daerah secara menyeluruh, terutama di

Provinsi Jawa Barat yang memiliki variasi karakteristik ekonomi dan fiskal antar daerahnya.

Penelitian ini menjadi penting karena hasilnya dapat memberikan gambaran empiris mengenai sejauh mana belanja modal dan belanja operasional berkontribusi terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Pemahaman ini akan sangat bermanfaat bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan penganggaran yang lebih efektif dan efisien. Dengan mengetahui hubungan antara struktur belanja dan kinerja keuangan, pemerintah daerah diharapkan dapat menyeimbangkan penggunaan dana untuk kebutuhan operasional rutin dan investasi jangka panjang. Selain itu, penelitian ini juga memiliki nilai strategis bagi konsep otonomi daerah, di mana setiap pemerintah daerah dituntut untuk mampu mengelola sumber daya keuangannya secara mandiri dan berorientasi pada hasil (*performance-based budgeting*).

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian di atas, penelitian ini difokuskan pada analisis empiris mengenai pengaruh belanja modal dan belanja operasional terhadap kinerja keuangan daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat selama periode 2020-2024. Pendekatan sensus digunakan untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh dan akurat mengenai kondisi keuangan seluruh pemerintah daerah di provinsi tersebut. Oleh karena itu, peneliti akan melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Belanja Modal dan Belanja Operasional terhadap Kinerja Keuangan Daerah (Studi pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024)”**.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian di atas, dapat dirumuskan pertanyaan yang menjadi gambaran ruang lingkup penelitian, sebagai berikut :

1. Bagaimana Belanja Modal, Belanja Operasional, dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024.
2. Bagaimana pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024.
3. Bagaimana pengaruh Belanja Operasional terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024.
4. Bagaimana pengaruh Belanja Modal dan Belanja Operasional secara bersama-sama terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian identifikasi masalah di atas, dapat diketahui tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Belanja Modal, Belanja Operasional, dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024.
2. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024.
3. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Operasional terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024.

4. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Modal dan Belanja Operasional secara bersama-sama terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024.

1.4. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, diantaranya :

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah kajian dan ilmu pengetahuan di bidang sektor publik dan keuangan daerah, khususnya terkait pengelolaan anggaran pemerintah daerah. Penelitian ini memberikan kontribusi empiris mengenai hubungan antara belanja modal dan belanja operasional dengan kinerja keuangan daerah, sehingga dapat menjadi bahan pengembangan dan pengujian teori-teori pengelolaan keuangan publik, efektivitas anggaran, serta konsep *value for money* dalam konteks pemerintah daerah di Indonesia, khususnya kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat.

2. Manfaat praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan masukan bagi pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat dalam merumuskan kebijakan penganggaran yang lebih efektif dan efisien, terutama dalam mengalokasikan belanja modal dan belanja operasional untuk meningkatkan kinerja keuangan daerah. Selain itu, penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai bahan evaluasi dan pengawasan kinerja pengelolaan

keuangan daerah, serta menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya yang tertarik mengkaji topik serupa.

1.5. Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dengan data APBD diambil untuk periode tahun 2020-2024 dan diakses melalui laman resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

1.5.2. Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Oktober 2025 sampai dengan bulan Maret 2026. Jadwal penelitian dirincikan pada tabel jadwal penelitian yang disajikan dalam lampiran 01.