

Does Size Matters? Relevansi Skala Optimum Belanja Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Financial Distress Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku

*Arya Udayana, Alfie Satria Hidayat, Sani Andina, Briliana Cahya, Chynika Salsabillah Putri
Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Maluku*

Abstract

This research attempts to evaluate the impact of optimum government size to economic growth and the government financial distress in districts of Maluku. The government size would intuitively drive economic growth. Especially in the eastern hemisphere of Indonesia which has lower economic activity compared to other regions. Furthermore, the bigger government size would increase the government financial distress, since the income could not cover the mandatory spending and long term liabilities. The evidence of this research shows that the government size does not significantly impact both the per capita regional GDP and financial distress of the districts in Maluku. However, the level of private sector investment is significant in forming the per capita regional GDP and the level of liabilities would affect the level of government financial distress. The results also demonstrate the importance of government expenditure composition, especially mandatory spending, that may be considered as the significant factors that impact overall economy and the local government financial condition.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk melihat pengaruh skala optimum belanja pemerintah (*government size*) terhadap pertumbuhan ekonomi dan *Financial Distress* kabupaten dan kota pada Provinsi Maluku. *Government size* secara intuitif akan mendorong pertumbuhan ekonomi suatu wilayah terutama daerah timur Indonesia yang tingkat aktivitas ekonominya cenderung rendah. Disaat yang sama, besarnya belanja pemerintah berisiko menimbulkan kerentanan finansial terutama di daerah karena pendapatannya berpotensi tidak mampu menutupi belanja mandatory dan kewajibannya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *government size* tidak berpengaruh signifikan terhadap PDRB per kapita dan kerentanan fiskal kabupaten dan kota pada Provinsi Maluku, namun PMTB memiliki pengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, di samping itu tingkat kewajiban pemerintah yang berdampak signifikan terhadap kerentanan fiskal. Namun demikian, penelitian ini juga memperlihatkan pentingnya komposisi belanja pemerintah terutama belanja wajib dalam memberikan dampak kepada ekonomi dan ketahanan keuangan pemerintah daerah.

Keywords: *government size ; financial distress; debt service coverage ratio*

JEL Classification: C23; H5; H72; O40

PENDAHULUAN

Peran dan Dampak Belanja Pemerintah

Pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu indikator penting dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat. Di Indonesia, pertumbuhan ekonomi secara nasional maupun regional didominasi oleh konsumsi rumah tangga yang diikuti campur tangan pemerintah dalam bentuk belanja. Apabila tidak terdapat campur tangan pemerintah, maka hanya akan ada sedikit kekayaan yang akan diakumulasi oleh aktivitas ekonomi. Untuk itu, upaya yang dilakukan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dilakukan dengan melakukan peningkatan belanja pemerintah (Wahyudi, 2020).

Meskipun diperlukan, intervensi pemerintah bukanlah syarat yang cukup untuk kesejahteraan masyarakat. Terdapat monopoli sumber daya ekonomi dan unsur ekonomi penting lainnya sehingga masyarakat tidak berhasil memperoleh pendapatan yang tinggi. Sebaliknya, jika pengeluaran pemerintah sangat kecil, pertumbuhan ekonomi sangat terbatas karena kesulitan dalam penyediaan barang publik. Oleh karena itu, tingkat optimalisasi pengeluaran pemerintah yang memaksimalkan pertumbuhan ekonomi adalah hal yang sangat krusial (Asimakopoulou dan Karavias, 2016).

Berbagai penelitian menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah yang mendorong pertumbuhan ekonomi dapat dilihat melalui rasio antara pengeluaran pemerintah dengan

Produk Domestik Bruto (PDB) atau yang dikenal dengan *government size*. Dalam hal ini, belanja pemerintah yang digunakan untuk menghitung *government size* adalah total belanja pemerintah, total belanja pemerintah non bunga, pengeluaran konsumsi pemerintah, dan pengeluaran investasi pemerintah. Secara riil pengeluaran pemerintah juga meningkat diimbangi dengan peningkatan PDB. Dalam hal ini peran pemerintah dalam perekonomian sangat penting (Ma'ruf dan Wihastuti, 2008). Hal ini dapat dilihat melalui pengeluaran di bidang ekonomi dan total pengeluaran yang cenderung meningkat. Penelitian lain, Barro (1990) menunjukkan bahwa adanya pengaruh positif *government size* terhadap pertumbuhan ekonomi. Namun, positif tersebut hanya pada titik tertentu saja, apabila melewati titik tertentu, pengaruh tersebut menjadi negatif.

Hubungan antara *government size* yang diukur dengan tingkat pengeluaran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi telah menimbulkan perdebatan luas, tidak hanya secara empiris tetapi juga secara teoritis. *Government size* sering dikaitkan melalui kebijakan fiskal. Menurut aliran pemikiran ini, kebijakan fiskal mendorong kegiatan ekonomi, terutama selama resesi. Ketika mekanisme pengaturan mandiri dalam perekonomian gagal mendorong perekonomian kembali ke keseimbangan, sebagai akibat dari kelakuan di pasar tenaga kerja, Teori Keynesian mengungkapkan hal ini menjadi pendukung kuat kebijakan fiskal ekspansif bagi ekonomi untuk terhindar dari resesi yang panjang dan lumpuhnya perekonomian.

Di sisi lain, belanja pemerintah sendiri dibiayai oleh pendapatannya dan pada kebijakan fiskal ekspansif belanja ditutup dengan pembiayaan yang akhirnya menimbulkan beban kewajiban pada neraca pemerintah. Adapun dalam konteks ekonomi regional, belanja pemerintah juga dibiayai dari dana transfer dari pusat yang merupakan wujud hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini, apabila belanja pemerintah cukup besar untuk memenuhi skala optimumnya sedangkan pendapatan dan transfer tidak mencukupi maka perlu pembiayaan (non SiLPA) yang menimbulkan beban kewajiban dan akhirnya berpotensi menimbulkan kerentanan keuangan pemerintah (*financial distress*).

Dalam berbagai literatur keuangan, *financial distress* pemerintah merupakan kondisi dimana kemampuan keuangan (pendapatan pemerintah untuk membiayai belanja wajib/*mandatory spending* untuk melayani masyarakat) tidak mencukupi untuk memenuhi pembayaran kewajiban/utangnya. Kondisi ini diwakili oleh rasio DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*) sebagaimana digunakan dalam penelitian Sutaryo et al. (2010) dan Winarna, et al. (2017). Sedangkan dalam konstruksi peraturan perundang-undangan di Indonesia DSCR dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah, dimana kondisi DSCR yang diperkenankan untuk melakukan pinjaman daerah adalah di atas 2,5.

Dikaitkan dengan konsep *government size*, meskipun skala belanja pemerintah cukup optimum untuk

mendukung pertumbuhan ekonomi, terkandung risiko *financial distress* ketika belanjanya didominasi oleh belanja wajib ataupun kewajibannya cukup besar. Kemandirian fiskal berupa pendapatan yang tinggi, rendahnya ketergantungan transfer dari pemerintah pusat dan komposisi belanja pegawai yang tidak terlalu besar serta belanja infrastruktur yang memadai akan menurunkan tingkat *financial distress*.

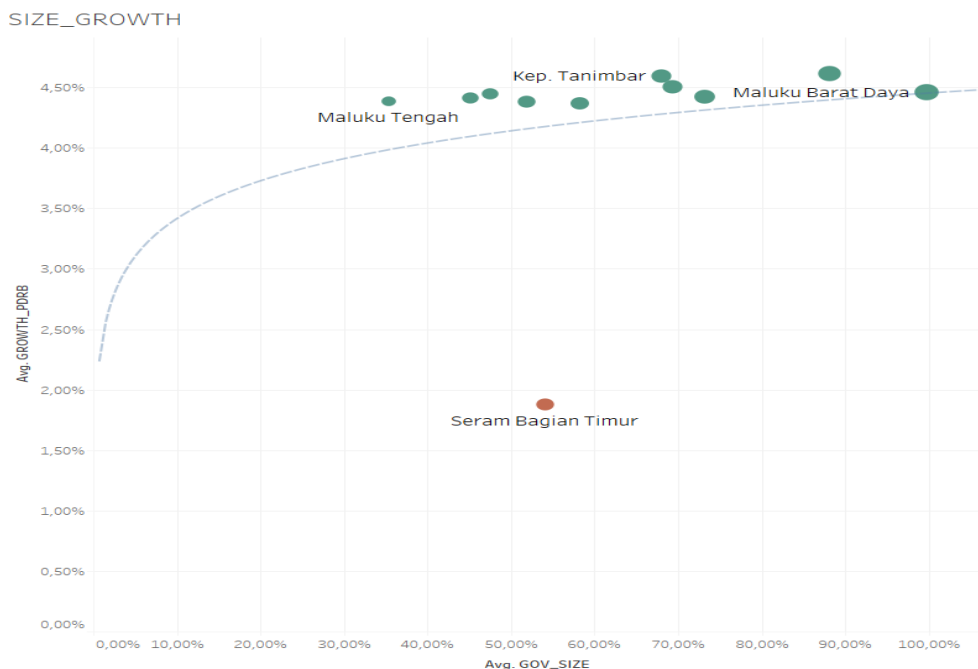
Ekonomi dan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, Provinsi Maluku merupakan salah satu provinsi yang banyak melakukan pemekaran daerah (DOB). Provinsi Maluku merupakan sebuah provinsi kepulauan yang merupakan gugus pulau-pulau kecil yang berjumlah 1.392 pulau. Provinsi yang juga dikenal sebagai 'Provinsi Seribu Pulau' ini sebagian besar wilayahnya terdiri atas perairan dengan luas daratan yang tercatat sebesar 46,914 km². Secara administratif, Provinsi Maluku terbagi atas 9 kabupaten dan 2 kota (localisedsgs-indonesia.org, 2022).

Terdapat beberapa karakteristik daerah provinsi yang berciri kepulauan. Pertama, daerah provinsi yang berciri kepulauan diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut. Kewenangan pengelolaan itu mencakup eksplorasi, eksploitasi, konservasi, pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi, pengaturan administrasi dan pengaturan tata ruang. Selain kewenangan tersebut, daerah provinsi yang berciri kepulauan juga mendapat penugasan dari pemerintah

pusat untuk melaksanakan kewenangan pemerintah pusat di bidang kelautan setelah memenuhi norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kedua, Formulasi perhitungan DAU dan DAK untuk daerah yang berciri kepulauan dilakukan dengan cara menghitung luas wilayah lautan yang menjadi kewenangan daerah setempat. Selain itu, sebagai dukungan terhadap percepatan pembangunan di daerah provinsi yang berciri kepulauan, pemerintah pusat dapat mengalokasikan dana percepatan diluar DAU dan DAK. Ketiga, daerah provinsi yang berciri kepulauan diberi ruang gerak dengan menyusun strategi percepatan pembangunan yang bercirikan kepulauan sesuai kebutuhan lokal daerah setempat (UU 23/2014).

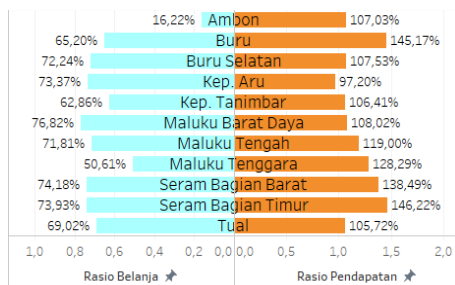
Hubungan antara rata-rata pertumbuhan ekonomi dan *government size* pada Gambar 1 menunjukkan pengelompokan pertumbuhan ekonomi pada kisaran 4,3%-4,6% kecuali di Kabupaten Seram Bagian Timur. Dari visualisasi sebaran *government size*, diketahui bahwa meskipun memiliki skala yang paling kecil, Kabupaten Maluku Tengah mampu mencapai pertumbuhan ekonomi yang relatif tidak jauh dengan Kabupaten Maluku Barat Daya yang skalanya jauh lebih besar. Namun demikian, tidak dapat secara langsung diartikan bahwa Kabupaten Maluku Tengah memiliki skala yang paling optimum dalam mendorong pertumbuhan ekonomi.



Gambar 1: Rata-rata Pertumbuhan Ekonomi dan *Government Size* Kab/Kota pada Provinsi Maluku 2016-2021

Sumber : BPS dan Kementerian Keuangan, diolah

Sedangkan profil pendapatan dan belanja pada kabupaten/kota pada Provinsi Maluku pada Gambar 2 menunjukkan bahwa secara umum komposisi belanja wajib dibandingkan belanja total berkisar 70% kecuali Kota Ambon yang memiliki belanja APBN lebih besar dibandingkan daerah lain. Sedangkan rasio pendapatan menjelaskan bahwa secara umum PAD sedikit lebih besar (sekitar 20%-50%) diatas dana transfer (DAU+DBH) kecuali Kabupaten Kepulauan Aru. Hal tersebut mengindikasikan bahwa secara umum beban belanja wajib dalam anggaran pemerintah daerah sangat besar sedangkan besaran dana transfer dari pusat hampir seimbang dengan PAD, yang secara intuitif menyiratkan adanya potensi risiko kerentanan fiskal.



Gambar 2: Rata-rata Rasio Belanja dan Pendapatan Kab/Kota pada Provinsi Maluku 2016-2021
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Dari uraian latar belakang di atas, penulis akan melakukan penelitian mengenai signifikansi pengaruh *government size* terhadap pertumbuhan ekonomi dan kerentanan fiskal salah satu provinsi di Indonesia, yaitu Provinsi Maluku. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penelitian ini mencoba menganalisis hubungan antara *government size* dan pertumbuhan ekonomi di Provinsi Maluku. Isu ini menarik karena memberikan ruang bagi

pemerintah daerah untuk mengkaji kebijakan fiskal yang dapat secara efektif mendorong pertumbuhan ekonomi sekaligus tetap menjaga risiko fiskal yang tidak akan mengganggu operasional layanan publik serta tetap mendorong peningkatan kesejahteraan kabupaten/kota di Provinsi Maluku.

TINJAUAN LITERATUR

Skala Optimum Belanja Pemerintah untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi

Penelitian empiris mengenai hubungan antara *government size* dan pertumbuhan ekonomi yang dilakukan sejak tahun 1980-an oleh para peneliti di dalam dan luar negeri menghasilkan tiga pandangan utama. Pertama, perluasan *government size* dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, dan hasil empirisnya adalah terdapat korelasi positif yang signifikan. Mereka menganjurkan "teori pemerintah besar" dan percaya bahwa memperluas *government size* dapat memperkuat kemampuan mendorong pertumbuhan ekonomi. Robinson (1977) menggunakan rasio pendapatan pemerintah terhadap PDB untuk mengukur *government size* dengan menggunakan sejumlah besar data sampel internasional, ia menyimpulkan bahwa *government size* dapat mengurangi "ketergantungan" negara-negara kurang berkembang, terutama negara-negara miskin. Memperbesar *government size* akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Hasil empiris Easterly dan Rebelo (1993) percaya bahwa pengeluaran investasi

pemerintah sebagai proporsi dari PDB berkorelasi positif dengan tingkat pertumbuhan ekonomi. Apabila pertumbuhan ekonomi suatu daerah meningkat diharapkan pertumbuhan tersebut dapat dinikmati merata oleh seluruh masyarakat. Khususnya, belanja pemerintah untuk infrastruktur seperti sarana transportasi, jalan raya, pos dan telekomunikasi memiliki peran penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi.

Adapun penelitian Singh dan Sahni (1984) dan Ram (1986) menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Meski penelitian ini menunjukkan pengaruh positif, Landau dan Russek (1990) melihat hubungan yang negatif antara pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah tidak efisien, proses pembuatan peraturan yang menimbulkan biaya yang besar, serta kebijakan fiskal dan moneter dapat menimbulkan insentif ekonomi dan mengurangi produktivitas dalam perekonomian.

Penelitian empiris mengenai pengaruh *government size* terhadap pertumbuhan ekonomi tetap menarik untuk dilakukan pada setiap negara, terutama jika meneliti mengenai pengaruh antara *government size* dan pertumbuhan ekonomi di tingkat regional. Di Indonesia sendiri, pengelolaan keuangan sudah dipercayakan ke pemerintah daerah melalui desentralisasi fiskal dan otonomi daerah.

Teori ekonomi memiliki beberapa mekanisme yang menjelaskan aktivitas pemerintah dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi. Namun, mekanisme ini tidak menunjukkan hubungan yang jelas antara *government size* dan pertumbuhan ekonomi. Ada berbagai faktor yang menghasilkan hubungan berbentuk kurva U terbalik antara *government size* dan pertumbuhan ekonomi, sebuah hipotesis yang disebut sebagai Kurva Armey.

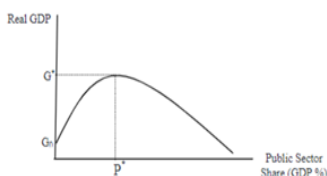
Kurva Armey, yang menjelaskan aturan pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi, menunjukkan bahwa ada hubungan positif antara pengeluaran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi sebelum titik tertentu. Ada dua sudut pandang untuk menginterpretasikan dampak sektor pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi. Poin pertama menyatakan bahwa sektor pemerintah yang terlalu berkembang cenderung menekan investasi sektor swasta, yang pada akhirnya akan menghambat pertumbuhan ekonomi. Umumnya, hubungan negatif antara ukuran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi mungkin karena banyak alasan, salah satunya pembiayaan yang mahal.

Armey (1995) mengusulkan kurva berbentuk U terbalik non-linier. Hal ini diawali oleh intervensi pemerintah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan membangun hak milik, menciptakan insentif untuk tabungan atau investasi, memastikan hukum dan ketertiban serta memfasilitasi kemudahan berbisnis. Namun, kenyataannya intervensi pemerintah yang berlebihan dalam ekonomi

menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah.

Studi lain, Tanzi dan Zee (1997), menegaskan keberadaan Kurva Armey menyatakan bahwa instrumen keuangan publik, pajak dan pengeluaran dan secara keseluruhan kebijakan anggaran dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Instrumen keuangan ini sangat membantu dalam memastikan distribusi pendapatan yang lebih adil di seluruh masyarakat, melestarikan stabilitas ekonomi dan mempromosikan efisiensi ekonomi.

Penelitian Sriyana (2016) menggunakan hubungan kurva U terbalik ini melalui model kuadrat dengan melihat hubungan antara pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan *government size*. Penelitian ini membandingkan belanja pemerintah dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia menggunakan data tahun 1970-2014 dan didapatkan bahwa belanja pemerintah yang optimal di Indonesia sebesar 12,55%.



Gambar 3: *Inverted U Shape Armey Curve*
Sumber: Armey, 1995

Pemerintah dalam hal ini dianggap sebagai aktor yang sangat berperan dalam pertumbuhan ekonomi. Hal ini dikarenakan pemerintah memiliki fungsi untuk menjaga transparansi melalui pengembangan hukum dan hak milik yang kondusif untuk pertumbuhan. Keterlibatan pemerintah memiliki peran

yang tidak terbantahkan yang dapat mempengaruhi perekonomian suatu negara.

Studi oleh Colombier (2009) mengemukakan bahwa *government size* tidak merugikan pertumbuhan di antara negara-negara OECD. Colombier mengklaim telah menemukan efek positif yang kecil, dan menjelaskan hasil yang sangat berbeda ini dengan mempertahankan penelitian lain yang menggunakan estimator kuadrat terkecil adalah 'bias dan tidak efisien',

Ada banyak pendapat tentang ukuran dan definisi pertumbuhan ekonomi di suatu daerah. Kuznets (1971) mendefinisikan pertumbuhan ekonomi suatu negara sebagai peningkatan jangka panjang dalam kemampuan untuk menyediakan penduduk dengan berbagai produk ekonomi yang semakin beragam. Kapasitas yang berkembang ini didasarkan pada teknologi canggih dan penyesuaian yang sesuai dari institusi dan ideologi yang diperlukan. Menurut Kuznets tidak sulit untuk melihat bahwa kinerja pertumbuhan ekonomi adalah peningkatan produk ekonomi, yaitu peningkatan PDB. Oleh karena itu, ekonomi barat biasanya menganggap pertumbuhan ekonomi sebagai peningkatan PDB atau peningkatan PDB per kapita.

Dalam literatur ekonomi, perbedaan dalam mendefinisikan *government size* jauh lebih besar daripada perbedaan dalam mendefinisikan pertumbuhan ekonomi. Peneliti biasanya menggunakan tiga indikator untuk mengukur *government size*. Pertama, proporsi pengeluaran pemerintah dalam PDB. Kedua, jumlah instansi administrasi

pemerintahan. Ketiga, rasio jumlah pegawai negeri sipil pemerintah terhadap jumlah penduduk atau lapangan kerja. Indikator *government size* yang paling umum digunakan adalah indikator pertama, yaitu proporsi pengeluaran pemerintah terhadap PDB. Ada korelasi positif antara indikator ini dan *government size*. Semakin banyak pengeluaran pemerintah, semakin besar *government size*.

Adapun fakta bahwa hubungan negatif antara ukuran pemerintah dan pertumbuhan sebagian besar berasal dari data panel dari banyak negara yang berbeda dengan karakteristik yang berbeda (Ghali, 1998). Fakta ini menyebabkan beberapa peneliti berpendapat bahwa temuan tersebut mungkin tidak berlaku untuk satu negara individu menggunakan kumpulan data deret waktu.

Selain itu, penelitian lain yang menunjukkan pengaruh negatif antara *government size* dengan pertumbuhan ekonomi. Hal ini didukung oleh tulisan Afonso, Sckucnecht dan Tanzi (2003) yang melihat bahwa negara-negara di sektor publik lebih efektif. Regulasi yang jelas juga menjadi hal yang penting karena berkaitan dengan masyarakat yang memiliki tujuan politik dalam pengeluarannya.

Di Indonesia sendiri, penelitian mengenai *government size* terhadap pertumbuhan ekonomi daerah dapat dilakukan karena Indonesia menganut otonomi daerah dan desentralisasi fiskal sejak tahun 1999. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah memiliki peran yang lebih besar dalam perekonomian dibandingkan sebelum

menganut sistem otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Penelitian ini akan melihat bagaimana pengaruh dari belanja pemerintah daerah terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Adapun belanja pemerintah dibagi menjadi tiga yaitu APBN yang berkaitan dengan belanja kementerian yang dialokasikan ke setiap provinsi, belanja pemerintah yang bersumber dari APBD Provinsi, dan belanja pemerintah dari APBD kabupaten/kota.

Anggaran Pemerintah dan Kerentanan Fiskal

Kerangka konseptual *financial distress* pemerintah sebenarnya dibangun dari adopsi/modifikasi yang berlaku di dunia korporasi atau sektor privat, dimana rasio kemampuan membayar kembali pinjaman yang dikenal dengan istilah *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) digunakan oleh kreditur ketika akan memberikan pinjaman/pembiayaan kepada entitas debitur. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, DSCR merupakan alat untuk memprediksi apakah suatu entitas dapat memenuhi kewajibannya ketika menerima pembiayaan. Pada sektor privat, DSCR diperoleh dari informasi laporan keuangan (laporan laba-rugi, arus kas dan neraca) yang mencerminkan ukuran kinerja perusahaan seperti rasio pendapatan, rasio likuiditas, rasio aset dan rasio kewajiban.

Pada sektor publik di Indonesia, rasio DSCR didefinisikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah dengan formula sebagai berikut:

$$DSCR = \frac{((PAD + DAU + (DBH - DBHDR)) - BW)}{\text{Pokok pinjaman} + \text{bunga} + BL} \geq x$$

DSCR	:	Rasio Kemampuan Mambayar Kembali Pinjaman Daerah yang bersangkutan
PAD	:	Pendapatan Asli Daerah
DAU	:	Dana Alokasi Umum
DBH	:	Dana Bagi Hasil
DBHDR	:	Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi
BW	:	Belanja Wajib
Pokok Pinjaman	:	Angsuran Pokok Pinjaman
Bunga	:	Beban bunga pinjaman
BL	:	Biaya lain
x	:	DSCR yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan

Dimana besaran threshold DSCR yang ditetapkan sebesar 2,5.

Berbagai penelitian sebelumnya tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kerentanan fiskal pemerintah daerah di Indonesia menggunakan beberapa variabel belanja dan pendapatan pemerintah daerah. Halim et al. (2016) menggunakan rasio belanja modal, rasio kemandirian fiskal (besaran PAD), rasio ketergantungan dengan transfer pemerintah pusat (besaran dana transfer). Mereka menemukan tidak ada dampak signifikan antara kemandirian atau ketergantungan pendapatan dengan kerentanan fiskal yang diwakili dengan rasio belanja modal dibandingkan total belanja pada provinsi NTT, Maluku dan Maluku Utara.

Dalam penelitian lain, Shiddiqy et al. (2022) dengan objek penelitian pemerintah daerah di provinsi Jawa Timur menggunakan modifikasi DSCR

dengan menggunakan rasio belanja operasional dibandingkan pendapatan dan dana transfer dengan tidak memperhitungkan adanya kewajiban. Dengan membandingkan rasio-rasio kinerja keuangan (pendapatan, belanja, aset, likuiditas dan solvabilitas), penelitian ini menunjukkan bahwa kemandirian pendapatan, komposisi belanja pegawai dan belanja modal berdampak signifikan pada kondisi *financial distress*. Sedangkan ukuran kinerja dari sisi sumber dan struktur kewajiban utang tidak signifikan mempengaruhi kerentanan fiskal.

Wulandari et al.(2018) yang meneliti kondisi keuangan seluruh pemerintah kabupaten/kota di Indonesia dengan opini laporan keuangan wajar dengan pengecualian (WDP) dan *disclaimer* tahun 2012-2016 menemukan bahwa ukuran aset, pendapatan, belanja dan kewajiban yang diukur dengan rasio aset, rasio *fixed cost*, dan rasio utang ternyata signifikan berdampak pada kondisi kerentanan DSCR. Hasil penelitian dengan variabel yang sama-sama bersumber dari kinerja laporan keuangan juga menunjukkan bahwa signifikansi dampak dari ukuran pendapatan dan komposisi belanja serta aset-kewajiban dalam mempengaruhi kondisi kerentanan fiskal (Winarna, et al. (2017). Penelitian ini juga menguji variabel ukuran luas wilayah yang ternyata juga berpengaruh signifikan pada DSCR.

Beberapa hal yang dapat digeneralisasi dari hasil penelitian-penelitian di atas adalah komposisi belanja *mandatory* (dengan definisi operasional yang beragam: belanja pegawai, belanja operasional, *fixed cost*)

dengan belanja modal/infrastruktur berdampak signifikan terhadap kondisi DSCR lebih besar dari 2,5 atau tidak. Kemudian rasio dan komposisi pendapatan/dana transfer terhadap kinerja aset-kewajiban juga mempengaruhi kerentanan fiskal. Dengan demikian, skala belanja pemerintah daerah (*government size*) yang akan diukur dampaknya terhadap *financial distress* menjadi relevan untuk diteliti lebih lanjut dalam tulisan ini.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian-penelitian sebelumnya menggunakan model Analisis. Model analisis memiliki keuntungan yaitu semakin banyak jumlah observasi yang dipunyai bagi kepentingan estimasi parameter. Dalam hal ini akan berdampak positif apabila jumlah observasi semakin banyak dengan memperbesar derajat kebebasan dan menurunkan berbagai kemungkinan (Kim et al, 2018). Penelitian ini menggunakan model analisis data panel dengan menggabungkan variabel independen antar data silang (*cross section*) dan runtut waktu (*time-series*).

Dari data yang didapatkan, penelitian ini menggunakan 11 (sebelas) kabupaten/kota di Provinsi Maluku yaitu Kabupaten Maluku Tengah, Kabupaten Maluku Tenggara, Kabupaten Kepulauan Tanimbar, Kabupaten Buru, Kabupaten Kepulauan Aru, Kabupaten Seram Bagian Barat, Kabupaten Seram Bagian Timur, Kabupaten Maluku Barat Daya, Kabupaten Buru Selatan, Kota Tual

dan Kota Ambon pada periode 2016-2021.

Untuk pengujian hubungan antara *government size* dan ekonomi, Variabel dependen yang digunakan dalam penelitian ini yakni PDRB Perkapita harga berlaku dan variabel independen antara lain belanja pemerintah/PDRB harga berlaku, belanja pemerintah/PDRB harga berlaku kuadrat, dan PMTB/PDRB harga berlaku.

Data PDRB Perkapita harga berlaku dan PMTB (Pembentukan Modal Tetap Bruto) harga berlaku didapat dari terbitan Maluku Dalam Angka oleh Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku. Data G (data belanja pemerintah) merupakan penjumlahan dari realisasi belanja kementerian/ lembaga yang dialokasikan melalui satuan kerja di setiap kabupaten/kota dan realisasi belanja APBD didapat dari LKPD (Laporan Keuangan Pemerintah Daerah) setiap kabupaten/kota dan OMSPAN milik Kementerian Keuangan.

Dari data tersebut, model persamaan empiris yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

$$Lny_{it} = \beta_0 + \beta_1 \left(\frac{G}{PDRB} \right)_{it} + \beta_2 \left(\frac{G}{PDRB} \right)_{it}^2 + \beta_3 \left(\frac{PMTB}{PDRB} \right)_{it}$$

dengan :

- Lny_{it} : log linier PDRB per kapita atas harga berlaku;
- $G/PDRB$: *government size* yaitu persentase belanja pemerintah di daerah (realisasi APBD kabupaten/kota Provinsi Maluku) dengan PDRB harga berlaku;
- $PMTB/PDRB$: rasio PMTB dengan PDRB harga berlaku , rasio ini

i : menginterpretasikan *saving rate*;
 i : 1,2,... k Kabupaten/Kota yang ada dalam penelitian (K=11);
 t : periode tahunan, yaitu 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, dan 2021

Sedangkan untuk pengujian dampaknya terhadap DSCR, menggunakan modifikasi dari model Wulandari et al.(2018) dimana variabel dependen yang digunakan adalah belanja tetap dibandingkan pendapatannya, sedangkan dalam penelitian ini digunakan *DSCR*, adapun variabel kontrol yang digunakan adalah *government size*, *return on asset*, rasio kekayaan pemerintah (aset dibandingkan pendapatan) dan rasio kewajiban (kewajiban dibandingkan pendapatan). Model persamaannya sebagai berikut:

$$DSCR_{it} = \beta_0 + \beta_1 GSIZE_{it} + \beta_2 ROA_{it} + \beta_3 POSGW_{it} + \beta_4 DTR_{it} + \varepsilon_{it}$$

Berdasarkan data dari BPS, yang disajikan pada Tabel 1, dapat dilihat bahwa PDRB per kapita 11 Kabupaten / Kota di Provinsi Maluku rata-rata adalah Rp24.196424.-. kabupaten/kota dengan PDRB per kapita periode 2016-2021 terendah adalah Kabupaten Seram Bagian Barat, sementara PDRB per Kapita tertinggi adalah Kota Ambon sedangkan terendah di Kabupaten Buru dan Seram Bagian Barat. Salah satu penyebab tingginya Nilai PDRB per kapita Kota Ambon adalah karena Ambon merupakan Ibu Kota Provinsi Maluku yang merupakan pusat kegiatan ekonomi.

dengan :

DSCR : Debt Service Coverage Ratio, 1 untuk DSCR diatas 2,5 dan 0 untuk dibawah 2,5;

GS : *government size* yaitu persentase belanja pemerintah di daerah (realisasi APBD kabupaten/kota Provinsi Maluku) dengan PDRB harga konstan 2010;

ROA : Return on Asset:

POSGW : *position of government wealth*
(rasio aset dan pendapatan)

DTR : Debt to Asset ratio (rasio aset dan kewajiban)

i : 1,2,.. k Kabupaten/Kota yang ada dalam penelitian (K=11);

t : periode tahunan, yaitu 2018, 2019, 2020 karena

dimana terdapat *frontier* terluar yang berbatasan dengan Papua dan Australia dengan pusat wilayah di Ambon dan Maluku Tengah yang padat penduduk dan aktivitas ekonomi yang lebih tinggi. Hal ini menjadi dasar penggunaan model estimasi *fixed effect* agar mampu menangkap *heterogeneity* data cross section, dalam hal ini kabupaten/kota.

Rasio PMTB/PDRB rata-rata di Provinsi Maluku adalah sebesar 38,37% kabupaten / kota dengan rasio PMTB/PDRB tertinggi adalah Kabupaten Buru Selatan sebesar 57,52%. Sedangkan tingkat rasio PMTB/PDRB terendah adalah Kota Ambon dengan nilai rasio 19,72%. Komponen Pengeluaran dalam PDRB Kota Ambon didominasi oleh Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga.

Variable	Obs	Mean	std dev	min	max
PDRB Bertaku Kapita	66	Rp24.196.424,2	Rp6.485.700	Rp14.261.000	Rp44.710.000
Nominal					
G/PDRB	66	0,411	0,14524	0,1260	0,8960
PTMB/PDRB	66	0,3837	0,1007	0,1972	0,5752

Tabel 1: Statistik Deskriptif Model Hubungan *Government size* dan PDRB Perkapita

Sumber: BPS, SIKD, OMSPAN Kementerian Keuangan (2016-2021), diolah

Debt to Asset ratio rata-rata di Provinsi Maluku adalah sebesar 4,7% kabupaten / kota dengan *Debt to Asset ratio* tertinggi adalah Kabupaten Kepulauan Tanimbar sebesar 5,7%. Sedangkan tingkat *Debt to Asset ratio* terendah adalah Kabupaten Buru Selatan dengan nilai rasio 0,009%.

Variable	Obs	Mean	Std dev	Min	Max
GS	33	0,37	0,134739	0,126	0,743
ROA	33	-0,009397	0,029627	-0,089371	0,039573
DTR	33	0,04756	0,05744	0,00009	0,23333
POSGW	33	1,55640	0,34526	1,03080	2,77415

Tabel 2 Statistik Deskriptif Model Hubungan Return on asset, rasio kekayaan pemerintah dan rasio kewajiban
Sumber : BPS, SIKD, OMSPAN Kementerian Keuangan (2018-2020), diolah

Berdasarkan hasil estimasi dengan model *fixed effect*, terlihat bahwa *government size* berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, sedangkan PMTB memiliki pengaruh signifikan terhadap PDRB perkapita pada Kabupaten/Kota di Maluku.

Variable Independen	
C	16,43187*** (0,224872)
G/PDRB	-0,294634 (0,422617)
G2/PDRB2	0,177246 (0,434735)
PMTB/PDRB	1,623669*** (0,504086)

Sumber : BPS, SIKD, OMSPAN Kementerian Keuangan (2016-2020), diolah

Keterangan : *Signifikansi pada taraf 10%

**Signifikansi pada taraf 5%

***Signifikansi pada taraf 1%

Adj R² = 0,912908

F=Stat= 41,92835

DW-stat = 1,480464

Apabila didalami lebih lanjut nilai optimum dari *government size* nya melalui first difference dari variabel GS dan GS2, sebagaimana :

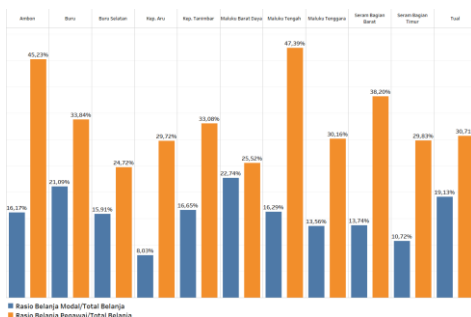
$$\frac{\partial \ln PDRB_{\text{perKapita}}}{\partial \text{GovernmentSize}} : \beta_1 + 2\beta_2 \text{GovernmentSize} = 0$$

$$\text{GovernmentSize}^* = \frac{-\beta_1}{2\beta_2}$$

maka diperoleh skor 83% namun karena variabel *government size* tidak signifikan, maka dengan size optimum pun tetap tidak akan mendorong pertumbuhan pendapatan perkapita di daerah.

Hal yang secara indikatif menyebabkan tidak signifikannya dampak dari *government size* antara lain adalah tingginya rasio belanja pegawai dibandingkan total belanja pemerintah dibandingkan rasio belanja modalnya (Gambar 5). PDRB dari kontribusi

pengeluaran pemerintah semestinya didominasi konsumsi pengadaan barang dan jasa pemerintah yang memberikan multiplier effect kepada pembangunan infrastruktur sehingga mendorong aktivitas konsumsi. Belanja pegawai pemerintah tidak banyak memberikan nilai tambah dalam perekonomian melalui pembentukan modal tetap bruto.



Gambar 5: Rasio Belanja Pegawai dan Belanja Modal terhadap Total Belanja Tahun 2020
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Perlu dicatat bahwa dalam penelitian ini data belanja pemerintah adalah yang total belanja APBN dan APBD dari laporan keuangan pemerintah yang nilainya jauh lebih besar daripada kontribusi pengeluaran pemerintah pada PDRB yang dirilis BPS. Pengeluaran pemerintah yang dicatat BPS merupakan olahan pergeseran nilai tambah antar komponen dalam PDRB (konsumsi rumah tangga, PMTB, tabungan dan net ekspor). Karena dalam pengeluaran pemerintah dari rilis BPS tidak diketahui proporsi belanjanya.

Sedangkan hasil estimasi terhadap model financial distress diketahui bahwa *government size* juga tidak signifikan berdampak meningkatkan nilai DSCR. Demikian pula halnya dengan variabel rasio aset (ROA) dan rasio kekayaan pemerintah (POSGW), sedangkan rasio

kewajiban pemerintah (DTR) berpengaruh signifikan dan arahnya negatif menurunkan nilai DSCR sesuai dengan postulatnya bahwa meningkatnya kewajiban pemerintah daerah akan meningkatkan kerentanan fiskal.

Variable Independen	
C	4,561804 (2,232376)
GS	-0,291339* (3,089895)
ROA	5,909970* (9,273645)
DTR	-33,58317** (13,03283)
POSGW	0,979327** (1,311432)

Sumber : BPS, SIKD, OMSPAN Kementerian Keuangan (2016-2020), diolah

Keterangan : *Signifikansi pada taraf 10%

**Signifikansi pada taraf 5%

***Signifikansi pada taraf 1%

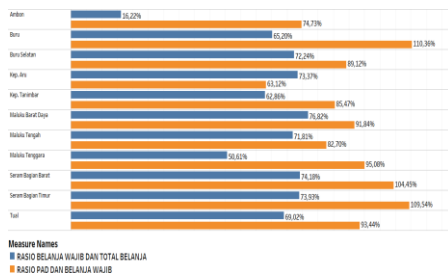
Adj R² = 0,781517

F=Stat= 4,599033

DW-stat = 3,310636

Beberapa hal yang mengindikasikan penyebab tidak signifikannya *government size* terhadap kerentanan fiskal antara lain rata-rata rasio PAD dibandingkan belanja wajib yang cukup besar (terendah 74% dan tertinggi 110%) sebagaimana terlihat di Gambar 6. Dengan demikian tingkat kemandiriannya cukup baik untuk membiayai pelayanan umum dan layanan pendidikan serta kesehatan dasar. Sehingga belanja urusan lain bisa dibiayai dari dana transfer ke daerah. Informasi lain yang menarik adalah bahwa tingginya komposisi belanja wajib dibandingkan dengan total belanja yang cukup besar (rata-rata di atas 50%) kecuali kota Ambon karena dana APBN yang jauh lebih besar dibandingkan dengan wilayah lainnya.

Fakta tersebut menunjukkan bahwa informasi tersebut tidak tertangkap dalam model karena tingginya kontribusi PAD dan dana transfer yang diterima daerah telah membuat level kerentanan fiskal tidak terpengaruh oleh komposisi belanja.



Gambar 5: Rasio Belanja Wajib terhadap Total Belanja dan Rasio PAD terhadap Belanja Wajib Tahun 2016-2021
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Variabel kontrol yang berkaitan dengan aset pemerintah seperti return on asset dan government wealth tidak berpengaruh signifikan karena pembentukan aset pemerintah secara riil tidak terkait dengan surplus anggarannya, sebagaimana yang terjadi pada dunia korporasi. Di samping itu, aset pemerintah yang berwujud gedung dan bangunan justru lebih merupakan beban dari sisi pemeliharaan dan penyusutan tetapi tidak menghasilkan pendapatan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian sebelumnya mengenai *government size* pada pemerintah daerah di Indonesia pada umumnya menunjukkan adanya keterkaitan yang signifikan antara ukuran belanja pemerintah dengan pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut. Pengaruh ukuran belanja pemerintah ditransmisikan dalam wujud adanya nilai

tambah dari transaksi belanja pemerintah dalam ekonomi. Namun demikian dalam penelitian sebelumnya belum mendeteksi pengaruh komposisi belanjanya, terutama belanja mengikat seperti belanja pegawai yang kontribusinya dalam memberikan nilai tambah ekonomi melalui pengadaan barang dan jasa relatif kecil dibandingkan belanja barang dan belanja modal.

Dalam penelitian Santika & Qibtiyyah (2020) Provinsi Maluku merupakan wilayah yang paling tidak optimum ukuran skala belanja pemerintahnya sehingga akan menurunkan PDRB per kapitanya. Dalam penelitian ini, meskipun dampaknya tidak signifikan namun *government size* juga cenderung berdampak negatif terhadap PDRB per kapita. Sedangkan PMTB berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap ekonomi.

Dengan demikian, dapat direkomendasikan agar pemerintah tidak memperbesar belanjanya terutama untuk belanja mengikat. Pemerintah daerah justru harus mencurahkan perhatian untuk mendorong investasi swasta yang lebih banyak sehingga PDRB dapat terus meningkat. Potensi migas di Blok Masela di daerah *frontier* yang berbatasan dengan Papua serta program lumbung ikan nasional yang merupakan keunggulan geografis Maluku perlu diakselerasi. Termasuk juga potensi perkebunan dan pertanian di Pulau Seram, Pulau Buru dan Kepulauan Aru yang daratannya lebih luas dibandingkan wilayah

Terkait kerentanan fiskal pada kabupaten/kota di Provinsi Maluku, tingginya ukuran PAD dan dana transfer dan kewajiban yang relatif kecil membuat kondisi keuangan pemerintah

daerah cukup aman, sehingga ukuran belanja pemerintah tidak signifikan kepada kerentanan fiskal. Namun perlu diperhatikan komposisi belanja wajib yang cukup besar dalam total belanja agar tidak meningkatkan risiko fiskal ketika dana transfer mengalami penurunan.

Hal yang dapat direkomendasikan adalah dengan posisi DSCR yang cukup baik, maka alternatif pinjaman daerah perlu dilakukan dengan memprioritaskan hasil pinjaman kepada proyek-proyek infrastruktur pemerintah daerah yang memberikan nilai dalam ekonomi. Tentu saja besaran dari pinjaman daerah tersebut perlu memperhatikan ukuran DSCR yang dipersyaratkan oleh peraturan pemerintah.

Dengan meningkatnya belanja infrastruktur pemerintah daerah yang dibiayai oleh pinjaman daerah yang aman/tidak memicu *financial distress*, maka dapat mendorong meningkatnya aktivitas ekonomi masyarakat dan sektor privat, yang pada akhirnya dapat meningkatkan PMTB yang berpengaruh dalam pertumbuhan PDRB perkapita sebagaimana dijelaskan pada model sebelumnya.

IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Keterbatasan yang dialami dalam penyusunan penelitian ini antara lain :

1. Data APBN dan APBD Tahun Anggaran 2021 belum *audited*.
2. Data neraca pada laporan keuangan pemerintah daerah periode sebelum 2018 tidak tersedia dan untuk tahun

2021 belum dipublish karena masih proses audit BPK.

3. Perbedaan data belanja pada laporan keuangan pemerintah dengan kontribusi pengeluaran pemerintah dalam PDRB yang dipublish oleh BPS yang telah melalui proses pengolahan data dalam menghitung pergeseran nilai tambah dalam komposisi PDRB dari sisi pengeluaran.
4. Literatur yang meneliti dampak dari komposisi belanja pemerintah belum tersedia. Umumnya hanya meneliti total belanja saja, dan belum mendeteksi pengaruh dari belanja mengikat atau belanja wajib yang sifatnya tidak banyak memberi nilai tambah dalam perekonomian.
5. Model kerentanan fiskal yang mengadopsi dari dunia korporasi dengan menggunakan asumsi surplus anggaran sebagai tingkat "keuntungan" masih belum tentu tepat dari sisi konsep, terutama terkait penggunaan faktor penerimaan dana transfer dari pemerintah pusat ke daerah. Kemudian karena informasi akrual dalam pos-pos neraca secara riil secara filosofis berbeda penggunaannya dibandingkan sektor privat.

Untuk itu, penelitian ini dapat dijadikan pijakan selanjutnya dalam meneliti pengaruh belanja pemerintah dari sisi ekonomi dan manajemen keuangan, dengan mengembangkan berbagai variabel yang detil dengan mendekomposisi belanja pemerintah dan menggunakan konsep yang lebih tepat dalam mengukur kerentanan fiskal yang lebih mencerminkan ketahanan keuangan suatu entitas pemerintah.

REFERENSI

- Alfonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2003). Public Sector Efficiency: An International Comparison (No. 242). *European Central Bank, Frankfurt, Germany*.
- Armey, R. K., & Armey, D. (1995). *The freedom revolution: the new republican house majority leader tells why big government failed, why freedom works, and how we will rebuild America*. Regnery Pub.
- Barro, R. J. (1990). Government Spending In A Simple Model Of Endogeneous Growth. *Journal Of Political Economy*, 98(5, Part 2), S103-S125.
- Asimakopoulous, S., & Karavias, Y. (2016). The impact of *government size* on economic growth: A threshold analysis. *Economics Letters*, 139, 65-68.
- Barro, R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogeneous growth. *Journal of political economy*, 98(5, Part 2), S103-S125.
- Easterly, W. (1999). Life during growth. *Journal of economic growth*, 4(3), 239-276.
- Ebaidalla, M. (2013). Causality Between Government Expenditure And National Income: Evidence From Sudan. *Journal Of Economic Cooperation And Development*, 34(4):61-76.
- Ghali, K. H. (1998). Public investment and private capital formation in a vector error-correction model of growth. *Applied economics*, 30(6), 837-844.
- Halim, A., Moi, M. O. V., & Baswir, R. (2016). Fiscal Distress of Local Government Study on Regencies/Cities in the Provinces of East Nusa Tenggara, Maluku, and North Maluku. *Jurnal Dinamika Akuntansi*, 8(2), 152-160.
- localisesdgs-indonesia.org. Profil Daerah Provinsi Maluku. Diakses pada 6 Maret 2022, dari <https://localisesdgs-indonesia.org/profil-tpb/profil-daerah/22>
- Ma'ruf, A., & Wihastuti, L. (2008). Pertumbuhan ekonomi indonesia: determinan dan prospeknya. *Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan*, 9(1), 44-55.
- Ram, R. (1986). *Government size and economic growth: A new framework and some evidence from cross-section and time-series data*. *The American economic review*, 76(1), 191-203.
- Rubinson, R. (1977). Dependence, government revenue, and economic growth, 1955-1970. *Studies in Comparative International Development*, 12(2),

- 3-28.Singh And Sahni (1984). "Causality Between Public Expenditure And National Income", Review Of Economics And Statistics.
- Santika, A. R., & Qibthiyyah, R. M. (2020). *Government size dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia. Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, 20(2), 212-230.
- Shiddiqy, R. A., & Prihatiningtias, Y. W. (2022). The prediction of financial distress probability in East Java province governments. *International Journal of Research in Business and Social Science* (2147-4478), 11(1), 152-160.
- Sriyana, J. (2016). Optimum size of government spending in Indonesia. *Journal of Applied Economic Sciences (JAES)*, 11(41), 441-443.
- Sutaryo, B. S. Rahmawati. 2012. *Relevansi Informasi Laporan Keuangan Cash Modified Basis: Kemampuan Rasio Keuangan dalam Memprediksi Status Financial Distress Pemerintah Daerah di Indonesia. Simposium Nasional Akuntansi XV Banjarmasin*.
- Tanzi, V., & Zee, H. H. (1997). Fiscal policy and long-run growth. *Staff Papers*, 44(2), 179-209.
- Tipka, J. (2014). Analisis Ketimpangan Pembangunan antara Kecamatan di Kota Ambon. *BAREKENG: Jurnal Ilmu Matematika dan Terapan*, 8(2), 41-45.
- Tuasikal, A. (N.D.). Pengaruh Pengawasan, Pemahaman Sistem Akuntansi Keuangan Dan Pengelolaan Keuangan Terhadap Kinerja Unit Satuan Kerja Pemerintah Daerah. 27.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Winarna, J., Widagdo, A. K., & Setiawan, D. (2017). Financial distress of local government: A study on local government characteristics, infrastructure, and financial condition. *Global Business & Finance Review (GBFR)*, 22(2), 34-47.
- Wulandari, Ika., Nugraeni., Wafa, Zaenal. (2018). Faktor-faktor yang Mempengaruhi *Financial Distress* Pemerintah Daerah. *JRAMB, Prodi Akuntansi, Fakultas Ekonomi, UMB Yogyakarta*, 4(2).