

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan otonomi daerah memberi peluang bagi perubahan paradigma pembangunan yang semula lebih mengedepankan pencapaian pertumbuhan menjadi pemerataan dengan prinsip mengutamakan keadilan dan keseimbangan. Sebagai daerah otonom, daerah memiliki kewenangan dan tanggungjawabnya untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat luas. Dengan semangat perubahan paradigma tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Kemandirian dalam mengelola kepentingan daerahnya sendiri telah menempatkan mereka dalam keadaan di mana mereka mampu bertindak lebih baik. Dan itu harus disertai dengan kemampuan daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan tersebut baik dari finansial, sumber daya manusia (SDM), maupun kemampuan pengelolaan manajemen pemerintah daerah. Dalam reformasi Undang-undang sangat penting dalam pelaksanaan ketatanegaraan, khusus sistem pemerintahan pusat dan daerah, serta sistem hubungan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah. Kedua Undang-undang yang dimaksud adalah UU Nomor 22 Tahun 1999 yang pada saat ini diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan juga UU Nomor 25 Tahun 1999 yang pada saat ini diganti dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan keuangan daerah, yang kemudian kedua Undang-undang ini disebut dengan UU Otonomi Daerah.

Dalam perspektif teori desentralisasi akan mendekatkan pemerintah kepada konstituennya (masyarakat), sehingga dalam sistem pemerintahan yang desentralistik diharapkan tercipta efisiensi, *administration cost* dan *transaction cost*. Pembangunan daerah, yang merupakan salahsatu implementasi konsep pemerataan dan keadilan sosial, dalam pemerintahan desentralistik diharapkan dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat di daerah tersebut (*bottom up*), dengan

memanfaatkan potensi dan sumberdaya yang tersedia dimana dalam hal ini daerahlah yang lebih mengetahui informasinya ketimbang pemerintah pusat, dengan dimilikinya informasi tentang segala sesuatu yang ada didaerahnya, pemerintah daerah akan mampu menekan biaya-biaya yang mengiringi proses pembangunan sehingga tercipta efisiensi dan mencegah ekonomi biaya tinggi.

Aktivitas pembangun dan pemerintahan di daerah tentu tak dapat dipisahkan dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah. Kewenangan fiskal yang besar di era desentralisasi sangat menentukan struktur anggaran yang disusun oleh pemerintah daerah (APBD). Dari substansi sebuah APBD dapat dilihat upaya atau keseriusan suatu pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah, seberapa besar potensi penerimaan yang akan digali, ke arah mana belanja daerah itu difokuskan, atau darimana defisit anggaran akan dibiayai. Dari struktur dan porsi belanja daerah dapat diketahui kecenderungan belanja daerah, apakah cenderung pada penyelenggaraan pemerintah dan aparatur pemerintahan atau cenderung pada penyelenggaraan pembangunan daerah.

Perilaku pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah akan berpengaruh dalam proses penganggaran daerah. Struktur anggaran daerah mencerminkan besar kecilnya upaya pemerintah daerah dalam pembangunan daerah, terutama jika melihat pada porsi belanja modal. Ditinjau dari perspektif teori keagenan, masalah-masalah keagenan dapat muncul dalam proses penganggaran publik, baik itu masalah antara pemerintah daerah dengan legislatif (DPRD) maupun antara legislatif dengan publik. Munculnya permasalahan keagenan tersebut adalah wajar dalam konteks hubungan antara agen dengan prinsipal, namun diharapkan masalah tersebut didasarkan oleh altruisme semata untuk kemajuan daerah, pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas, sehingga kinerja keuangan yang baik akan berpengaruh pada struktur anggaran yang condong pada pembangunan daerah.

Dalam menyusun anggaran, pemerintah daerah dituntut untuk kreatif dan inovatif, karena pada umumnya penganggaran akan menghadapi masalah pengalokasian. Masalah pengalokasian ini terutama terkait dengan sumberdaya. Tidak semua daerah kaya akan sumber daya dan potensi. Dengan sumber daya yang terbatas, pemerintah daerah harus dapat mengalokasikan penerimaan yang diperoleh untuk belanja daerah yang bersifat produktif.

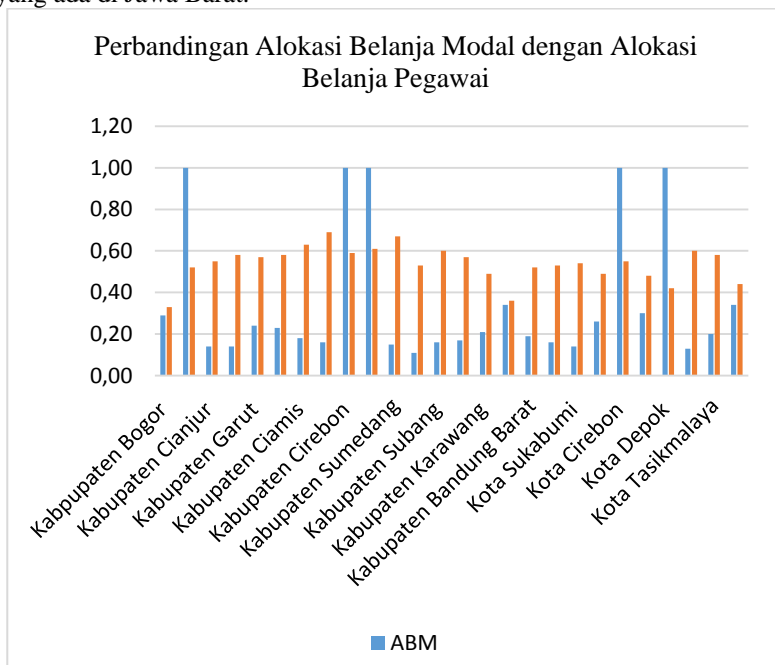
Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPK) (2013) menyatakan bahwa belanja pegawai dan belanja lain-lain dalam APBD bersifat konsumtif, sementara belanja modal serta belanja barang dan jasa bersifat investasi, baik jangka pendek maupun jangka panjang. Pergeseran belanja yang bersifat konsumsi atau belanja yang bersifat investasi merupakan indikasi yang baik, karena belanja yang bersifat investasi dapat diperoleh manfaatnya lebih dari satu tahun. Salah satu alokasi anggaran belanja pemerintah daerah yang bersifat investasi dan berkaitan erat dengan pelaksanaan pelayanan publik dan pembangunan daerah adalah belanja modal.

Dalam perpres No. 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2010 – 2014 dinyatakan, untuk meningkatkan kualitas belanja daerah dalam APBD, pemerintah menetapkan target persentase belanja modal terhadap total belanja daerah pada tahun 2010 sebesar 26% pada tahun 2011 sebesar 27%, pada tahun 2012 sebesar 28%, pada tahun 2013 sebesar 29%, dan pada tahun 2014 sebesar 30%. Namun pemerintah daerah provinsi di Indonesia belum mengikuti Pepres No. 5 Tahun 2010 dalam pengalokasian belanja modal. Pada tahun 2010, hanya terdapat 14 provinsi yang mengalokasikan belanja modal $\geq 26\%$ dari total belanja daerah. Pada tahun 2011, hanya terdapat 10 provinsi yang mengalokasikan belanja modal $\geq 27\%$ dari total anggaran belanja daerah. Pada tahun 2012, hanya Maluku Utara dan DKI Jakarta yang mengalokasikan belanja modal $\geq 28\%$ dari total anggaran belanja daerah. Pada tahun 2013, hanya Maluku Utara dan DKI Jakarta yang mengalokasikan belanja modal $\geq 29\%$ dari total anggaran belanja daerah. Dan pada tahun 2014 hanya DKI Jakarta yang mengalokasikan belanja modal $\geq 30\%$ dari total anggaran belanja daerah. Padahal permendagri No. 37 Tahun 2012 substansi APBD tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya.

Permasalahan belanja modal dapat terlihat pada provinsi Jawa Barat yaitu realisasi belanja pemprov Jabar dinilai masih sangat kecil. Berdasarkan laporan Kanwil Bank Indonesia, pada triwulan I/2013 belanja modal yang direalisasikan baru sebesar 0,82% dari total belanja modal yang dianggarkan sebesar Rp1,192 triliun. Pencapaian ini sangat rendah jika dibandingkan dengan

realisasi belanja modal pada triwulan I/2012 yang dapat mencapai 5,19% dari total belanja modal sebesar Rp1,31 triliun. Kinerja pemerintah kurang optimal bila porsi belanja pegawai lebih tinggi ketimbang belanja modal yang sifatnya tak langsung. Apalagi bila mengingat banyak sarana prasarana di Jabar masih banyak yang belum optimal, seperti jalan raya yang rusak. Sumber: <http://www.pikiran-rakyat.com>

Berikut grafik perbandingan Rasio Belanja Modal dengan Rasio Belanja Pegawai pada tahun 2014 yang menggambarkan perbandingan pertumbuhan belanja modal dan belanja pegawai pada kota dan kabupaten yang ada di Jawa Barat.



Sumber: DJPK (data di olah)

Grafik 1.1

Perbandingan Rasio Belanja Modal dengan Belanja Pegawai

Bila dicermati dari grafik 1.1 secara keseluruhan bahwa pemerintah kota dan kabupaten di Jawa Barat lebih memprioritaskan belanja pegawai di bandingkan dengan belanja modal.

Dini Mulyani , 2017

PENGARUH KINERJA KEUANGAN DAERAH TERHADAP ALOKASI BELANJA MODAL TAHUN ANGGARAN 2013-2015

universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang kurang produktif. Saragih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan.

Untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian daerah serta memperkuat struktur penerimaan daerah, mau tidak mau peranan PAD harus ditingkatkan, karena merupakan salah satu tolak ukur kemampuan dan cermin kemandirian daerah. Minimnya perolehan PAD masih dianggap sebagai hambatan dan ini harus segera dievaluasi secara sungguh-sungguh oleh masing-masing pemda dalam upaya peningkatan pelayanan dan fasilitas kepada masyarakat. Padahal, kurang efektif dan efisiennya target untuk mencapai realita pemenuhan kebutuhan masyarakat merupakan salah satu hal yang menjadi pangkal permasalahan kurang tercapainya pendapatan daerah. Peningkatan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dapat dilakukan dengan intensifikasi pemungutan pajak dan retribusi yang sudah ada, otonomi daerah memberikan keleluasaan daerah untuk mengelola berbagai potensi yang dimiliki. Alokasi berbagai penerimaan PAD menjadi faktor penting dalam peningkatan Derajat Otonomi Fiskal yang pada akhirnya meningkatkan tingkat kemandirian keuangan daerah. Di era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan di berbagai sektor terutama di sektor publik. Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru yang dikarenakan kurangnya tingkat kesiapan fiskal yang berbeda-beda.

Daerah diberikan kewenangan yang luas dalam mengelola berbagai sumber daya yang dimiliki dengan harapan pelaksanaan otonomi daerah mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Belanja modal yang diperuntukan dalam penyediaan fasilitas publik merupakan alokasi yang menunjukkan komitmen pemerintah untuk menyediakan fasilitas publik. Perilaku pemerintah daerah dalam proses penganggaran daerah, dimana struktur anggaran daerah mencerminkan besar kecilnya

upaya pemerintah daerah dalam memajukan pembangunan daerah, terutama jika melihat pada porsi belanja modal. Belanja modal yang di tetapkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diformalkan dengan Peraturan Kepala Daerah dalam setiap tahun. Salah satu pertimbangannya adalah kondisi keuangan seperti PAD, total belanja dan dana perimbangan, pemerintah daerah yang mempunyai kondisi keuangan yang sehat akan mempunyai keleluasaan yang lebih besar untuk mengalokasikan sumber dananya kedalam belanja, sehingga kemungkinan untuk menetapkan belanja modal bisa lebih besar, dan sebaliknya apabila kondisi keuangan pemerintah daerah kecil, kemungkinan untuk mengalokasikan kepada belanja modal juga kecil.

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan media pemerintah daerah untuk mengevaluasi prestasi pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan daerah. Hal tersebut berarti pengalokasian anggaran publik harus lebih diperuntukkan pada kepentingan publik, misalnya dalam hal belanja modal. Belanja modal pemerintah daerah juga digunakan untuk pembangunan dan perbaikan infrastruktur di sektor pendidikan, kesehatan dan transportasi sehingga masyarakat secara langsung dapat menikmati adanya pembangunan daerah tersebut.

Kinerja Keuangan pemerintah daerah yang baik akan berdampak langsung pada peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakatnya. Peningkatan Pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (publik) dapat diwujudkan oleh pemerintah daerah, jika pemerintah daerah dalam menggunakan sumber pendapatan daerah lebih banyak untuk belanja moda pelayanan publik. Karena belanja modal pelayanan publik bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat. Menurut Halim, (2003, hlm. 235) kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan indikator keberhasilan suatu daerah, salahsatunya dapat dilihat dari efektivitas pemungutan PAD dan Efisiensi belanja daerah.

Menurut Halim, (2013, hlm. 2) salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio. Beberapa rasio keuangan yang umum dipakai untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah adalah, Rasio Efektivitas pemungutan PAD, dan Rasio Efisiensi Belanja Daerah.

Penelitian ini difokuskan untuk mengetahui peran kinerja keuangan dan kapasitas fiskal daerah dalam mempengaruhi pengalokasian anggaran

belanja modal. Memang banyak faktor yang dapat mempengaruhi proses penyusunan anggaran sehingga munculnya masalah-masalah keagenan, diantaranya kondisi keuangan daerah, kepentingan pribadi (*private interest*), kepentingan politik, perilaku oportunistik, moral *hazard*, dan sebagainya. Namun dari sekian banyak faktor yang mudah diukur (*observable*) adalah faktor yang berasal dari keuangan daerah itu sendiri, jadi peneliti ini akan mengambil variabel yang berasal dari keuangan daerah, yaitu kinerja keuangan daerah. Kinerja keuangan daerah dalam penelitian ini diukur berdasarkan, efektivitas keuangan daerah, efisiensi keuangan daerah, dan kapasitas fiskal.

Penelitian serupa telah banyak dilakukan, namun yang membedakan adalah obyek penelitian di lakukan di Kota/Kabupaten Jawa Barat, alat ukur, data periode tahun anggaran penelitiannya yaitu 2013-2015, penggunaan variabel independen.

Penelitian sebelumnya menunjukkan hasil sebagai berikut, Elliya dan Agus (2016) menyatakan bahwa efektivitas dan efisiensi PAD kabupaten maranginsudah sangat efektif dan efisien, Royda (2016) menyatakan bahwa secara keseluruhan efisiensi keuangan daerah dan kemandirian keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja modal, Ferani, (2016) menyatakan bahwa kinerja keuangan berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal. Asepma Hygi Prihastuti, Taufeni Taufik, (2015) menyatakan kinerja keuangan Kab/Kota di Provinsi secara langsung memiliki pengaruh terhadap alokasi belanja modal, Riswan Anthony dan Affandi, (2014) menyatakan bahwa kinerja keuangan daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal untuk pelayanan publik. Yulia (2014), menyatakan bahwa semakin besar kapasitas fiskal suatu daerah, semakin besar pula anggaran yang mampu dialokasikan oleh suatu daerah untuk membangun daerah tersebut.

Judul yang akan diteliti sesuai dengan penelitian yang akan dilakukan adalah Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah Terhadap Alokasi Belanja Modal Tahun Anggaran 2013-2015 (Studi pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian sebagai berikut:

Dini Mulyani , 2017

PENGARUH KINERJA KEUANGAN DAERAH TERHADAP ALOKASI BELANJA MODAL TAHUN ANGGARAN 2013-2015

universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

1. Bagaimana pengaruh efektivitas pemungutan PAD terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah daerah kota dan kabupaten di Jawa Barat
2. Bagaimana pengaruh efisiensi belanja daerah terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah daerah kota dan kabupaten di Jawa Barat
3. Bagaimana pengaruh kapasitas fiskal terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah daerah kota dan kabupaten di Jawa Barat

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis pengaruh kinerja keuangan daerah yang terdiri dari, efektivitas pemungutan PAD, efisiensi belanja daerah dan kapasitas fiskal

1.3.2 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah dirumuskan, maka tujuan dalam penelitian ini adalah mengetahui:

1. Pengaruh efektivitas pemungutan PAD terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah Kota dan Kabupaten Jawa Barat
2. Pengaruh efisiensi pemungutan PAD terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah Kota dan Kabupaten Jawa Barat
3. Pengaruh kapasitas fiskal terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah daerah kota dan kabupaten di Jawa Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Praktis

- a. Sebagai masukan bagi Pemerintah Kota/Kabupaten Jawa Barat, tentang bagaimana pemerintah daerah dapat mengelola alokasi belanja modal yang telah ditetapkan pemerintah pusat agar tepat sasaran.
- b. Sebagai bahan masukan dalam merumuskan kebijakan bagi Pemerintah Kota/Kabupaten Jawa Barat dalam mengelola keuangan daerahnya.

2. Manfaat Teoritis

Dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan sumbangan pemikiran secara teoritis bagi ilmu pengetahuan tentang

kinerja keuangan daerah terutama pada alokasi belanja modal dalam bidang akuntansi keuangan daerah dan manajemen keuangan daerah.

Dini Mulyani , 2017

***PENGARUH KINERJA KEUANGAN DAERAH TERHADAP ALOKASI BELANJA MODAL
TAHUN ANGGARAN 2013-2015***

universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

