

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

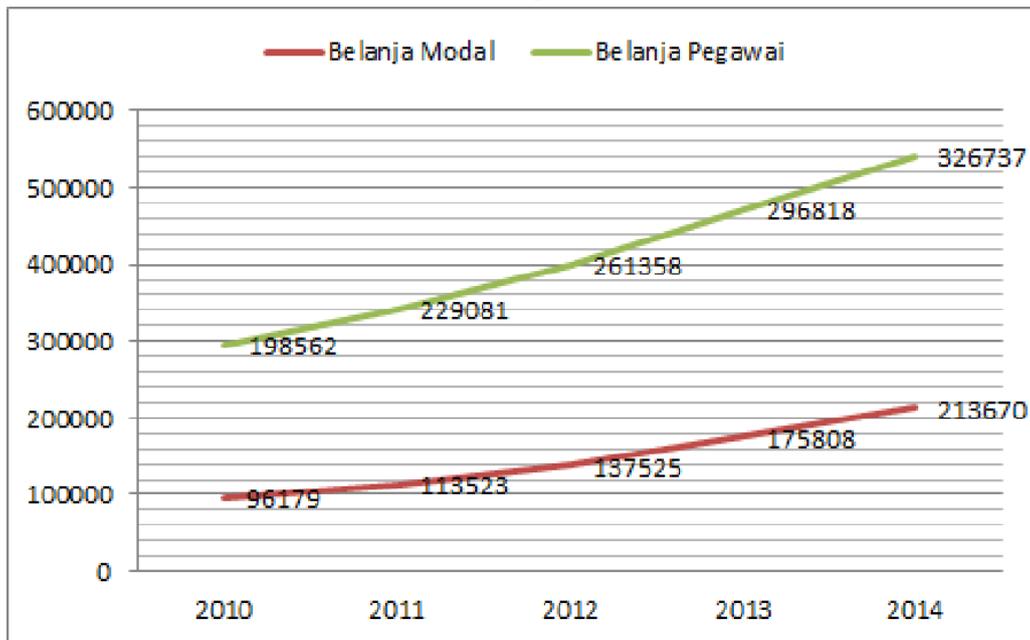
Perubahan politik nasional yang sejalan dengan pergantian penguasa telah memicu perubahan-perubahan penting disuatu pemerintahan, termasuk pemerintah daerah. Perubahan yang dimaksud yaitu sejak diterapkannya otonomi daerah pada tahun 2001. Otonomi daerah menyebabkan terjadinya pergeseran paradigma dari system pemerintahan yang bercorak sentralisasi mengarah kepada system pemerintahan yang desentralisasi, yaitu dengan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mewujudkan daerah otonom yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan kondisi dan potensi wilayahnya. Dengan adanya perubahan tersebut diharapkan kesejahteraan umum dapat terwujud.

Tidak hanya itu paradigma pengelolaan keuangan daerah setelah penerapan otonomi telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Undang-undang Nomer 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomer 33 Tahun 2004 yang menjadi landasan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah telah memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk mengoptimalkan segala potensi yang dimiliki yang merupakan bagian dari kekayaan daerah. Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat dan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyatnya melalui pertumbuhan ekonomi.

Aktivitas pembangunan 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 dari mana defisit anggaran akan dibiayai. Dari struktur dan porsi belanja dapat diketahui kecenderungan belanja, apakah cenderung pada penyelenggaraan pemerintahan 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. Dalam menyusun anggaran, pemerintah daerah dituntut untuk kreatif dan inovatif, karena pada umumnya penganggaran akan menghadapi masalah pengalokasian. Masalah pengalokasian ini terutama terkait dengan sumber daya. 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.

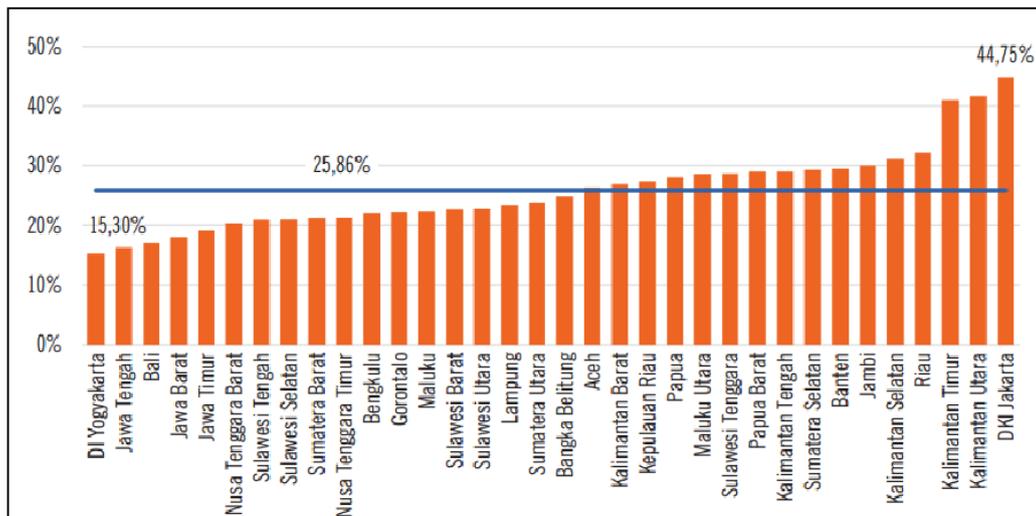
**Grafik I.1**  
**Trend Belanja Pegawai dan Belanja Daerah TA 2010-2014 (dalam Milyar Rupiah)**



Sumber: data diolah penulis (2015)

Namun berdasarkan data yang dipublikasikan oleh Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan, sepanjang tahun 2010 sampai dengan 2014 mengindikasikan bahwa belanja oleh pemerintah daerah sebagian besar masih dialokasikan untuk belanja pegawai. Sedangkan alokasi belanja modal meskipun naik setiap tahun tapi pengalokasiannya masih mendapat porsi yang jauh lebih kecil. Alokasi belanja modal yang mendapat porsi yang jauh lebih kecil dapat menjadi suatu pertanyaan karena belanja modal merupakan belanja pemerintah yang bersifat produktif dan dapat digunakan untuk mendorong pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di daerah, yang pada gilirannya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

**Tabel I.2**  
**Belanja Modal Terhadap Belanja Pemerintah Daerah**  
**Agregat Provinsi, Kabupaten dan Kota Tahun 2014**



Sumber: DJPK, 2014

Berdasarkan APBD 2014 rata-rata agregat belanja modal yaitu sebesar 25,86%. Jika dibandingkan dengan rata-rata agregat tersebut hanya 16 provinsi yang memiliki rasio belanja modal lebih dari 25,86% sedangkan 18 provinsi lainnya berada dibawah rata-rata. Menurut Direktorat Jendral Keuangan Daerah (DJKD) Kementerian Dalam Negeri, idealnya alokasi belanja modal adalah 30% dari seluruh total belanja pemerintah daerah ([www.keuda.kemendagri.go.id](http://www.keuda.kemendagri.go.id), 2013). Artinya rata-rata agregat belanja modal yang menunjukkan angka 25,86% masih dibawah angka ideal menurut DJKD. Jika dibandingkan angka ideal pengalokasian belanja modal menurut DJKD sebesar 30%, maka hanya 6 provinsi yang berhasil mencapai rasio belanja modal tersebut.

Rasio belanja modal terhadap total belanja daerah mencerminkan porsi belanja daerah yang dibelanjakan untuk belanja modal sebagai stimulus pembangunan. Belanja Modal sendiri ditambah belanja barang dan jasa, merupakan belanja pemerintah yang diharapkan memiliki pengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah selain dari sektor swasta, rumah tangga, dan luar negeri. Oleh karena itu, semakin tinggi angka rasionya, semakin baik pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, semakin rendah angkanya, semakin buruk pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi.

Tidak hanya itu menurut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), tingkat ketergantungan pemerintah daerah atas dana perimbangan masih sangat tinggi, yaitu 90% ([www.bisniskeuangan.kompas.com](http://www.bisniskeuangan.kompas.com), 2014). Ringginya tingkat ketergantungan menunjukkan rendahnya tingkat kemandirian. Berdasarkan data ini dapat disimpulkan bahwa pendapatan dalam APBD masih bersumber dari transfer pemerintah pusat dan hanya sebagian kecil yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Apabila daerah dapat menggali potensi daerahnya dan meningkatkan PAD maka akan berdampak pada ketersediaan dana untuk dialokasikan pada belanja produktif. Lebih lanjut rendahnya PAD mengakibatkan rendahnya ruang fiskal yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Ruang fiskal dalam keuangan daerah mencerminkan fleksibilitas yang dimiliki pemerintah daerah dalam mengalokasikan APBD untuk membiayai kegiatan yang menjadi prioritas daerah. Semakin besar ruang fiskal yang dimiliki oleh suatu daerah, maka akan semakin besar pula fleksibilitas yang dimiliki oleh pemerintah daerah

tersebut untuk mengalokasikan belanjanya pada kegiatan-kegiatan yang menjadi prioritas daerah.

Selain itu menurut laporan Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan tahun 2014 rata-rata Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) dalam APBD sebesar 8%. Ini menunjukkan bahwa adanya pengelolaan keuangan yang tidak cermat sehingga anggaran tidak terserap atau bisa juga berarti realisasi penerimaan jauh melebihi target.

Rendahnya alokasi belanja modal, tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer, rendahnya PAD serta rendahnya rasio ruang fiskal diakibatkan oleh masalah dalam penganggaran dan pengelolaan keuangan daerah yang belum dikelola dengan baik ([www.republika.co.id](http://www.republika.co.id), 2014). Padahal menurut Mardiasmo (2009) pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara baik dengan mencerminkan konsep *value for money*, yaitu ekonomis, efisien dan efektif.

Penelitian Alegre (2006) menunjukkan hasil empiris bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh negatif signifikan terhadap belanja modal di Spanyol. Abdulah & Halim (2006) menunjukkan bahwa rasio PAD dibandingkan total pendapatan tidak berasosiasi dengan belanja modal, sedangkan rasio dana transfer berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Kusumawati (2010) menunjukkan bahwa rasio kemandirian dan rasio efisiensi signifikan dengan belanja modal, sedangkan rasio efektivitas tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Sularso & Restianto (2011)

menunjukkan bahwa belanja modal dipengaruhi oleh kinerja keuangan khususnya rasio ketergantungan dan rasio kemandirian.

Sedangkan Solikin (2013) menunjukkan bahwa rasio PAD dan DAU berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian belanja modal. Sedangkan Fitri, Rasuli, & Silfi (2013) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa rasio pendapatan daerah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal, sementara rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas keuangan daerah, rasio efisiensi keuangan daerah, dan dana alokasi umum tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal. Simanullang (2013) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah. Oktora, Morasa, & Pangemanan (2013) menunjukkan PAD tidak berkontribusi terhadap belanja modal, sedangkan DAU dan DAK memiliki hubungan erat dengan alokasi belanja modal. Hidayat (2013) menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan, tingkat pembiayaan Silpa, dan rasio ruang fiskal berpengaruh signifikan terhadap ruang belanja modal.

Paparan masalah dalam pengelolaan keuangan daerah serta berbagai macam penelitian terdahulu yang dilakukan tidak menunjukkan hasil yang konsisten. Hal tersebut menjadi celah penelitian (*research gap*) bagi peneliti untuk melakukan penelitian ini. Penelitian ini difokuskan untuk mengetahui peran kinerja keuangan daerah dalam mempengaruhi keputusan pengalokasian anggaran belanja modal. Berdasarkan latar belakang diatas, dilakukan penelitian dengan judul : **“Analisis Pengaruh Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Pengalokasian Belanja Modal”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian atas latar belakang diatas, maka dapat diidentifikasi masalah-masalah yang ada yaitu

1. Rendahnya alokasi belanja modal dibandingkan belanja lainnya.
2. Proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang masih rendah dalam sumber pendapatan daerah.
3. Tingginya SiLPA.
4. Rendahnya ruang fiskal dalam APBD.

## **C. Pembatasan Masalah**

Keterbatasan yang dimiliki peneliti baik dalam penelitian ini hanya membatasi pada lingkup Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia yang berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun anggaran 2009-2013 yang telah di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pembatasan penelitian dalam upaya pemecahan masalah tersebut, maka peneliti membatasi masalah yang akan diteliti hanya pada Tingkat Kemandirian, Tingkat Pembiayaan SiLPA, Rasio Ruang Fiskal terhadap Belanja Modal. Penelitian dilakukan untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi Belanja Modal di Kabupaten dan Kota di Jawa Barat.

## **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan diteliti diantaranya:

1. Apakah tingkat kemandirian berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal?

2. Apakah tingkat pembiayaan SiLPA berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal?
3. Apakah ruang fiscal berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal?

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai bahan informasi maupun bahan pertimbangan berbagai pihak, antara lain

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Bagi pengembangan teori dan pengetahuan di bidang akuntansi sector publik, terutama yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah dan belanja modal.
  - b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi bagi penelitian selanjutnya. Hal ini berkaitan dengan masih terbatasnya penelitian di bidang sektor publik di Indonesia.
2. Kegunaan Praktis
  - a. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan mengenai pengelolaan keuangan daerah sesuai konsep *value for money* supaya dapat berimplikasi kepada pembangunan dan pertumbuhan daerah.
  - b. Bagi masyarakat, penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi bagi para masyarakat maupun para *stakeholder* untuk mengetahui tingkat

kinerja keuangan pemerintah daerah sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan mengenai pengelolaan keuangan daerah.