

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desentralisasi merupakan suatu kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam mengalihkan tanggung jawab dan kewenangan kepada pemerintah daerah, desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah tetapi pelimpahan beberapa wewenang pemerintah ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi dengan tujuan agar pembangunan masing-masing daerah secara ekonomi dan pembangunan merata. Desentralisasi dimulai pada tahun 2001 dengan jumlah provinsi awal 27 provinsi dan sekarang berkembang menjadi 34 provinsi.

Paradigma pengelolaan keuangan daerah telah mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak diterapkannya otonomi daerah tahun 2001. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 yang menjadi landasan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah pada hakikatnya bertujuan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada daerah untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah, baik yang menyangkut sumber daya manusia maupun sumber daya lain yang merupakan kekayaan daerah. Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah diharapkan dapat berdiri sendiri dengan mengurangi ketergantungan terhadap

pemerintah pusat, baik dalam hal pembiayaan pembangunan maupun pengelolaan keuangan daerah hingga pengelolaan aset daerah.

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Dalam rangka memberikan penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepala daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi dan mengelola sumber daya alam. Sumber dana bagi pemerintah berasal dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan (DAU, DBH dan DAK) dan pinjaman daerah, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Tiga sumber pertama langsung dikelola oleh pemerintah daerah melalui APBD, sedangkan yang lain dikelola oleh pemerintah pusat melalui kerja sama dengan pemerintah daerah (Halim, 2009).

APBD merupakan rencana keuangan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan batas maksimal untuk periode anggaran. APBD juga diartikan sebagai rencana keuangan tahunan Pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemerintah daerah kini memiliki andil besar dalam menyusun APBD, dalam realisasi anggaran menggunakan sumber keuangan berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan lain-lain dari pendapatan yang sah. Sumber keuangan didalam APBD digunakan untuk pengeluaran daerah, salah satunya yakni belanja modal. Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau

menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batas minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah.

Penyerahan berbagai kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah disertai penyerahan dan pengalihan masalah pembiayaan. Sumber pembiayaan pemerintah daerah adalah pendapatan asli daerah yang komponennya adalah penerimaan yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Peningkatan pendapatan asli daerah dalam jumlah yang besar diharapkan dapat mendorong akuntabilitas yang lebih baik, memperbaiki pembiayaan daerah, dan juga memperkecil sumber pembiayaan yang berasal dari transfer pemerintah pusat yang secara langsung meningkatkan kemandirian daerah.

Potensi pendapatan asli daerah yang berbeda menimbulkan adanya kesenjangan keuangan yang mengakibatkan kesenjangan pembangunan antar daerah. Hal ini dipengaruhi oleh faktor geografis suatu daerah dan kemampuan pemerintah daerah mengelola sumber daya alam dan sumber daya manusia. Daerah yang memiliki kemajuan dibidang industri dan memiliki kekayaan alam melimpah cenderung memiliki pendapatan asli daerah jauh lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Karena itu terjadi ketimpangan pendapatan asli daerah antara provinsi yang satu dengan yang lain. Disatu sisi ada daerah yang sangat kaya karena memiliki pendapatan asli daerah yang tinggi dan disisi lain ada daerah

yang pembangunannya tertinggal karena memiliki pendapatan asli daerah yang rendah.

Belanja modal pemerintah daerah dialokasikan untuk perencanaan keuangan jangka panjang, terutama untuk pembiayaan pemeliharaan aset tetap yang dihasilkan dari belanja modal. Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah yakni peralatan, bangunan, infrastruktur dan aset tetap lainnya. Belanja modal memiliki pengaruh penting dalam pertumbuhan ekonomi suatu daerah, namun realisasi belanja modal seringkali dibawah target atau lebih redah dibandingkan anggarannya. Disamping itu, dalam kenyataanya masih banyak daerah yang mengalokasikan porsi belanja modal lebih kecil dibanding alokasi belanja pegawai. Pelaksanaan belanja modal dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada prestasi kinerja, dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan outcome optimal dari kegiatan dan program.

Ukuran adalah suatu nominal yang dapat mendeskripsikan sesuatu. Sebagai informasi bahwa size perusahaan yang diukur menggunakan total aktiva akan lebih baik karena nilai aktiva relative stabil dibandingkan dengan nilai penjualan dan kapitalisasi pasar dalam mengukur size perusahaan (Kusumawardani, 2012). Ukuran Daerah yang dimaksud dalam penelitian ini dapat dilihat dari total aset yang dimiliki oleh Pemerintah daerah. Ukuran daerah adalah prediktor signifikan untuk kepatuhan akuntansi (Patrick, 2007). Kabupaten/Kota dengan total aset (ukuran) yang lebih besar akan lebih kompleks dalam menjaga dan mengelola asetnya. Semakin besar

ukuran suatu daerah akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, konsekuensinya pemerintah daerah memiliki tekanan yang besar dalam mengungkapkan kinerjanya.

Pengukuran kinerja merupakan komponen yang penting karena akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan. Jadi pengukuran kinerja ini dimaksudkan untuk memperbaiki kinerja pemerintah, dasar pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan dan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki hubungan komunikasi antar lembaga. Pengukuran kinerja diharapkan dapat memberikan informasi sehingga memungkinkan untuk menjembatani kinerja dalam menghasilkan output dan outcome terhadap masyarakat. Pengukuran kinerja juga bermanfaat untuk pejabat berwenang dalam memonitor dan mengevaluasi kinerja yang berfokus pada tujuan organisasi dalam rangka memenuhi tuntutan akuntabilitas publik.

Menurut UU No.32 tahun 2004 Pemerintah daerah mewajibkan tiap kepala daerah untuk memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat setelah adanya kewenangan otonomi daerah. Setiap daerah diwajibkan melaporkan LPPD dalam rangka mengukur keberhasilan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam memanfaatkan hak yang diraih setiap daerah sesuai realisasi keluaran dan hasil yang telah direncanakan, sebagai timbal balik dan rekomendasi bagi daerah untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah, hal tersebut berkaitan dengan pada pasal 2 PP No.3/2007. PP No. 3 tahun

2007 menjadi dasar diberlakukannya EKPPD, kemudian dilengkapi dengan PP No. 6 tahun 2008 (Mustikarini dan Fitriasaki, 2012). Urusan wajib pemerintah daerah yakni mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat berdasarkan asas otonomi. Urusan pemerintah daerah yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintah sesuai fakta yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan warga negara berdasarkan pendayagunaan potensi unggulan daerah. Dengan demikian, isi dari LPPD Pemerintah daerah dibuat sesuai realisasi kinerja masing-masing daerah yang telah dilakukan pemerintah daerah bukan hanya program kegiatan yang sudah dijalankan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa salah satu evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah adalah berupa Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD). Untuk melengkapi PP No.6 tahun 2008, maka Kemendagri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 73 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Dalam pasal 5 Permendagri No. 73/2009 ini disebutkan bahwa EKPPD menggunakan LPPD sebagai sumber informasi utama yang difokuskan pada informasi pencapaian kinerja dan tataran pengambilan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan dengan menggunakan Indikator Kinerja Kunci (IKK) (Mustikarini dan Fitriasaki, 2012).

Hasil dari EKPPD tersebut berupa laporan penetapan peringkat dan penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah yang berasal dari LPPD tahun anggaran 2010-2011 dan pertama kali dikeluarkan pada tahun 2007. Hal tersebut salah satunya dapat mengevaluasi bagaimana kualitas pelayanan publik dan penegakan hukum yang sudah diimplementasikan setiap pemerintah daerah. Kegiatan tersebut dapat memotivasi pemerintah daerah dalam penyusunan laporan, dimana harus transparan dan akuntabel.

Mustikarini dan Fitriasari (2012) melakukan penelitian yang menguji apakah karakteristik daerah dan temuan audit BPK memiliki pengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa semua variabel karakteristik pemerintah daerah dan juga temuan audit BPK berpengaruh positif signifikan kecuali belanja modal terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian lain dilakukan oleh Sumarjo (2010) tentang karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan kabupaten/kota di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan karakteristik pemerintah daerah memiliki pengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan Mustikarini dan Fitriasari (2012) yang berjudul “Pengaruh Karakteristik Pemerintah daerah dan Temuan Audit BPK terhadap Kinerja Pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun Anggaran 2007”. Penelitian tersebut mengambil sampel selama 1 periode hanya 2007 dengan 5 variabel independen yaitu ukuran pemerintah daerah, tingkat

kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, belanja daerah dan temuan audit. Peneliti menggunakan variabel independen PAD, belanja modal dan ukuran daerah serta variabel dependen tentang kinerja pemerintah daerah provinsi. Periode yang digunakan selama 2 periode selama 2010-2011. Penelitian tentang ukuran daerah terhadap kinerja pemerintah daerah provinsi masih sangat sedikit sehingga, peneliti akan melakukan penelitian yang berjudul: “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal dan Ukuran Daerah terhadap Kinerja Pemerintah Daerah”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah dalam judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal dan Ukuran Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia ” yaitu :

1. Potensi pendapatan asli daerah yang berbeda menimbulkan adanya kesenjangan keuangan yang mengakibatkan kesenjangan pembangunan antar daerah.
2. Masih banyak daerah yang mengalokasikan porsi belanja modal lebih kecil dibanding alokasi belanja pegawai.
3. Kabupaten/Kota dengan total aset (ukuran) yang lebih besar akan lebih kompleks dalam menjaga dan mengelola asetnya.

4. Pengukuran kinerja akan memotivasi pemerintah daerah dalam penyusunan laporan yang akuntabel dan transparan.

C. Pembatasan masalah

Adapun pembatasan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Peneliti menggunakan provinsi di Indonesia sebagai data sekunder.
2. Periode Pengamatan hanya 2 tahun yaitu tahun 2010 dan 2011.
3. Variabel Independen yang diuji yaitu mengenai pengaruh pendapatan asli daerah, belanja modal dan ukuran daerah dengan variable dependen kinerja pemerintah daerah provinsi.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebelumnya, penelitian ini bermaksud menguji PAD, belanja modal dan ukuran daerah mempunyai pengaruh dengan kinerja pemerintah daerah provinsi., dalam penelitian terdahulu Mustikarini dan Fitriasari (2012) menyatakan ukuran daerah berpengaruh negative signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah provinsi. Hasil ini bertentangan dengan penelitian sebelumnya, Sudarsana (2012) yang menyatakan bahwa ukuran daerah tidak berpengaruh terhadap

kinerja pemerintah daerah. Oleh karena adanya inkonsistensi hasil penelitian, maka peneliti ingin menguji kembali apakah ukuran daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah provinsi.

Peneliti juga menambahkan variabel belanja modal karena juga terdapat hasil inkonsisten dalam penelitian terdahulu. Sebagai contoh, penelitian Sudarsana (2012) dan Sumarjo (2010) terdapat perbedaan hasil yang mengukur pengaruh belanja modal terhadap kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan inkonsisten penelitian yang muncul maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah provinsi?
2. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah provinsi?
3. Apakah ukuran daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah provinsi?

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini, yakni berguna bagi peneliti, pemerintah dan peneliti lainnya.

1. Bagi literatur, penelitian ini bermanfaat untuk menambah bukti dan pengetahuan penulis tentang pengaruh pendapatan asli daerah, belanja modal dan ukuran daerah terhadap kinerja pemerintah daerah provinsi di Indonesia.

2. Bagi pemerintah, memberikan masukan baik bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam hal pengelolaan keuangan daerah.
3. Bagi peneliti lainnya, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi untuk penelitian lebih lanjut terutama untuk mahasiswa yang hendak melakukan penelitian sejenis.