

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Otonomi daerah merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat agar pemerintahan daerah dapat lebih mandiri dalam mengelola pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan dari pemerintah pusat. Kebijakan tersebut dicanangkan oleh pemerintah melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 tahun 2004 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang direvisi dengan UU Nomor 33 Tahun 2004. Dengan demikian, pemerintah daerah dapat diharapkan mengelola sumber daya yang dimilikinya dan melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik sehingga akan berdampak pada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan berpengaruh terhadap kemajuan suatu daerah, sehingga penting bagi pemerintah daerah untuk menaruh perhatian yang lebih besar terhadap pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi prinsip *value for money* serta partisipatif, transparansi, akuntabilitas dan keadilan akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi serta kemandirian suatu daerah. Dengan demikian maka suatu daerah yang kinerja keuangannya dinyatakan baik berarti daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai

pelaksanaan otonomi daerah. Tingkat kemampuan keuangan daerah salah satunya dapat diukur dari besarnya penerimaan daerah khususnya pendapatan asli daerah. Upaya pemerintah daerah dalam menggali kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari kinerja keuangan daerah yang diukur menggunakan analisis rasio keuangan pemerintahan daerah dalam penelitian ini memakai rasio desentralisasi fiskal. Pengukuran desentralisasi fiskal menunjukkan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menggali dan mengelola pendapatan.

Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus. Jika pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan maka kinerjanya jelek.

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan didalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah. Analisis kinerja keuangan pada APBD dilakukan dengan cara membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya, sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Dalam organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu derajat

desentralisasi, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio Pengelolaan dan pertumbuhan.

Table 1.1 Data Desentralisasi Fiskal

Di Provinsi Jawa

Provinsi	2010	2011	2012
Prov. DKI Jakarta	0.56	0.63	0.62
Prov. Jawa Barat	0.74	0.77	0.60
Prov. Jawa Tengah	0.72	0.74	0.56
Prov. DI Yogyakarta	0.54	0.54	0.46
Prov. Jawa Timur	0.74	0.77	0.62
Prov. Banten	0.74	0.77	0.62

Sumber : Situs DJPK, diolah 2014

Jika dilihat dari table 1.1 kinerja keuangan pemerintah daerah masih sangat kurang baik, dikarenakan skala interval derajat desentralisasi fiskal yang sangat baik mencapai >50.00 . bahkan di beberapa provinsi terdapat penurunan kinerja keuangan pemerintah daerah yang dihitung dengan rasio desentralisasi fiskal seperti Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur dan Banten. Dengan adanya pengukuran kinerja keuangan ini diharapkan pemerintah daerah mampu untuk mengidentifikasi perkembangan kinerjanya dari tahun ke tahun. Mengingat adanya tuntutan dari masyarakat atas laporan pertanggungjawaban yang transparan, Laporan keuangan daerah masih dianggap memiliki keterbatasan penyajian yang sifat dan cangkupannya berbeda dengan penyajian pada sektor swasta. Seharusnya otonomi daerah ini memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk lebih memajukan pemerintahannya dengan menaikan PAD pada setiap daerahnya, karena semakin tinggi PAD yang dihasilkan oleh pemerintah daerah akan menunjukan semakin bagus kinerja keuangan pemerintah daerah.

Dengan adanya otonomi daerah merupakan langkah yang bagus bagi pembangunan daerah. Selain untuk meningkatkan pendapatan asli daerah guna meningkatkan kualitas layanan publik yang dapat dinikmati sebagian besar masyarakat. Otonomi daerah juga dapat meningkatkan pengeluaran belanja modal seperti infrastruktur dan prasarana pembangunan jalan tol, mal, sarana hiburan dan lain-lain. Menurut Direktorat Jendral Anggaran memamparkan bahwa belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah asset dalam waktu satu periode akuntansi. Aset-aset inilah yang digunakan untuk pemerataan kesejahteraan masyarakat. Namun pada kenyataannya, pemerintahan daerah lebih banyak menggunakan pendapatan daerah untuk keperluan belanja operasi dari pada belanja modal.

**Table 1.2 Data realisasi belanja Modal
Dan Belanja Pegawai di Jawa tengah**

Tahun	Belanja Pegawai	Belanja Modal
2010	18,620,249,000,000.00	3,080,280,000,000.00
2011	16,541,452,000,000.00	4,113,103,000,000.00
2012	23,881,495,000,000.00	6,349,587,834,456.00

Sumber : Situs DJPK, diolah 2014

Pada kenyataannya penggunaan belanja modal belum dapat dioptimalkan bagi sebagian besar pemerintah daerah. Menurut Republika.co.id (2013) Kementrian keuangan (kemenkeu) mengungkapkan sejumlah daerah di Indonesia memiliki porsi belanja pegawai mencapai 70-80 dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Jika kondisi ini dibiarkan dengan tergerusnya belanja publik dalam jenis belanja barang dan belanja jasa serta belanja modal oleh belanja pegawai, maka dampak terburuk bagi daerah adalah kebangkrutan.

Seharusnya belanja modal lebih tinggi dibandingkan dengan belanja pegawai karena sebagai upaya untuk mendukung dalam pembangunan daerah. Salah satu upaya adalah dengan adanya peningkatan sarana dan prasarana umum yang dapat dinikmati masyarakat. Jika sarana dan prasarana memadai maka masyarakat dapat melakukan aktivitas sehari-harinya secara aman dan nyaman. Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastuktur dan sarana yang dibangun. meningkatnya belanja modal berarti pemerintah telah meningkatkan infrastruktur yang ada sehingga masyarakat dapat lebih produktif dalam melakukan pekerjaannya dan dapat membayar segala macam bentuk pajak dan retribusi daerah. Semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Sumber penerimaan lainnya yang digunakan untuk membiayai belanja daerah adalah dana perimbangan yang juga merupakan salah satu penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. Dana perimbangan merupakan dana yang diterima oleh pemerintah daerah yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dana perimbangan akan digunakan untuk membiayai kebutuhan daerah. Pemerintah pusat memberikan kewenangan pada pemerintah daerah untuk mengelola dana tersebut, apakah akan digunakan untuk kesejahteraan masyarakat daerah atau tidak.

Perbandingan jumlah PAD maupun dana transfer dari pemerintah pusat bisa menjadi tolak ukur kemandirian suatu daerah. Semakin besar jumlah PAD dibandingkan jumlah dana transfernya menunjukan semakin mandiri daerah tersebut. tetapi jika dilihat dari realita dalam pencapaian PAD di hampir semua

daerah di Indonesia bukan kemandirian yang ada justru tingkat ketergantungan terhadap dana dari pemerintah pusat yang semakin besar. Ini menunjukkan bahwa daerah tersebut belum mandiri dalam mengelola keuangannya. Maka dari itu pemerintah lebih banyak menjadi “pengemis” dengan mengharapkan dana perimbangan yang dikirim dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah untuk mendanai daerahnya. Dana perimbangan meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK).

Peranan Belanja Modal dan Dana perimbangan sangat besar sebagai sumber pembiayaan pembangunan dan pembangunan infrastruktur serta sarana dan prasarana yang pada akhirnya mampu untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut, seharusnya aset-aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah dapat bertambah setiap tahunnya sehingga dapat digunakan untuk mensejahterahkan masyarakat secara maksimal. Jika pengalokasian dana yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat maka masyarakat akan semakin sejahtera dan pertumbuhan ekonomi daerah juga semakin baik. Untuk mengatasi permasalahan tersebut pemerintah daerah mampu untuk mengidentifikasi perkembangan kinerjanya dari tahun ketahun salah satunya untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisa rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakan.

Penelitian mengacu pada penelitian sebelumnya tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah kabupaten dan kota di provinsi Aceh. Yang membedakan dari

penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah pada penelitian sebelumnya memakai PAD digantikan dengan Belanja Modal, pengukuran kinerja keuangannya menggunakan rasio efisiensi diganti dengan menggunakan pengukuran rasio Desentralisasi Fiskal keuangan daerah. Kemudian data sampel yang diambil lebih banyak dari sampel penelitian sebelumnya. Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Pengaruh Belanja Modal, Dana Perimbangan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan Latar Belakang masalah diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang mempengaruhi peningkatan Kinerja Keuangan Asli Daerah adalah sebagai berikut :

1. Keterbatasannya penyajian laporan keuangan pada lembaga pemerintah daerah yang sifat dan cangkupannya berbeda dengan penyajian laporan keuangan oleh lembaga perusahaan yang bersifat komersial.
2. Penggunaan belanja modal yang belum dapat dioptimalkan pada sebagian besar pemerintah daerah.
3. Besarnya belanja pegawai dibanding belanja modal membuat kinerja keuangan pemerintah menurun.
4. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana dari pemerintah pusat membuat daerah tersebut tidak mandiri.

C. Batasan Masalah

Dengan pertimbangan kepentingan peneliti, keterbatasan kemampuan dan waktu peneliti serta untuk menghindari kesalahan persepsi, pemahaman peneliti dan permasalahan yang diteliti tidak melebar, maka peneliti memberikan batasan penelitian yang meliputi yaitu Variabel independen yang diuji yaitu mengenai pengaruh Belanja modal dan dana perimbangan dengan variabel dependen kinerja keuangan pemerintah daerah.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka masalah yang hendak diteliti dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah terdapat pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah terdapat pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
3. Apakah terdapat pengaruh Belanja Modal, Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?

E. Kegunaan Penelitian

Dari hasil penelitian ini penulis mengharapkan dapat memberi nilai kegunaan atas kebermanfaatan baik secara teoretis maupun secara praktis bagi:

1. Kegunaan secara Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran dan hubungan antar variabel secara empiris dilapangan dari konsep-konsep yang ada sehingga mampu mendukung pengembangan penelitian mengenai pengaruh Belanja modal, Dana Perimbangan terhadap Kinerja Pemerintah Keuangan Daerah.

2. Kegunaan secara Praktis

- a. Bagi pemerintahan daerah Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintahan daerah untuk lebih bisa memanfaatkan transfer dana yang diberikan dari pemerintahan pusat bersamaan dengan pendapatan asli daerah yang diterima sendiri sebaik-baiknya agar efisien.
- b. Bagi pembaca dan penelitian selanjutnya diharapkan bisa menarik manfaat yang terkandung didalam penelitian guna memberikan bahan pengetahuan mengenai Belanja Modal, Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan pemerintah daerah, serta dapat menjadi referensi penelitian yang relevan dike,mudian hari.