

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kesatuan yang pelaksanaan pemerintahannya dibagi atas daerah provinsi, yang terdiri dari kabupaten dan kota. Masing-masing provinsi yang terdiri dari kabupaten dan kota, mempunyai pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi daerah. Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang terbaik bagi daerahnya setempat. Otonomi Daerah yang diterapkan di Indonesia hingga saat ini merupakan wujud dari desentralisasi yang selaras dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 2 yang menyatakan, bahwa penyelenggaraan dari pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Seiring dengan perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia yang melaksanakan otonomi daerah, dengan adanya berbagai permasalahan yang kompleks, maka tuntutan kinerja ditujukan kepada para pemimpin pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap pelaksanaan penyerapan anggaran pemerintah daerah.

Kinerja ini ditekankan menuju peningkatan kesadaran dari peran pelaporan tahunan, dalam upaya peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah. Mengingat adanya tuntutan dari masyarakat atas laporan pertanggungjawaban yang transparan, laporan keuangan pada lembaga pemerintahan daerah dianggap masih memiliki banyak keterbatasan penyajian yang sifat dan cakupannya berbeda dengan penyajian laporan keuangan oleh lembaga atau perusahaan yang bersifat komersial, Sesotyaningtyas (2012).

Saat ini tata kelola keuangan seluruh kabupaten/kota di Jawa Tengah dari 35 kabupaten/kota, dan hanya 10 kota/kabupaten yang meraih Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) setelah di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada laporan keuangan pemerintah daerah tahun 2013¹. Dari hasil audit tersebut ada beberapa temuan BPK harus diselesaikan secara tuntas, tetapi pada faktanya belum terselesaikan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota, sehingga menimbulkan permasalahan dalam tata kelola keuangan di kabupaten/kota di Jawa Tengah. Hal ini merupakan permasalahan yang terus terjadi hingga saat ini dalam pemerintah provinsi Jawa Tengah.

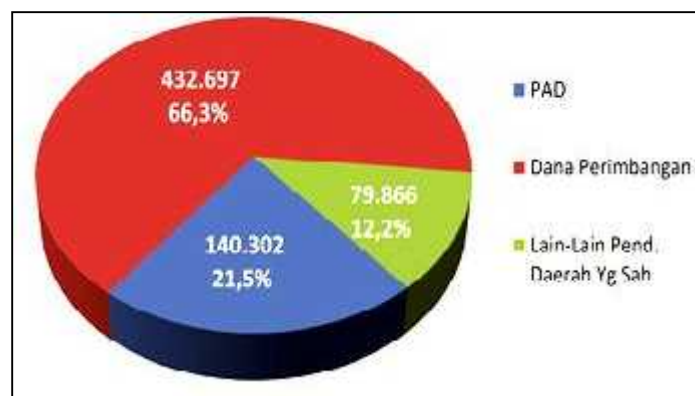
Kemudian keberhasilan otonomi daerah dapat dilihat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Kusumawardani (2012). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut, disamping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap Anggaran

¹ Sumber : <http://www.jatengprov.go.id/id/berita-utama/semua-kabupatenkota-diharapkan-mendapat-opini->

(diakses pada 27 Januari 2015)

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Selain PAD, dana perimbangan juga merupakan sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi terhadap jumlah APBD. Namun pada kenyataannya di Indonesia, pemerintah daerah masih sangat bergantung pada dana bantuan pusat atau disebut dana perimbangan. Hal ini bisa dilihat pada Laporan APBD Nasional 2013 berikut.

Grafik I.1
Komposisi Pendapatan Daerah

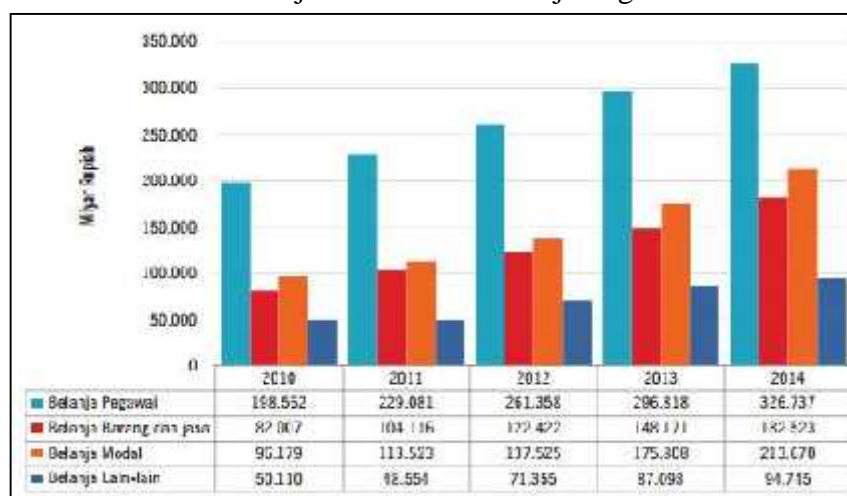


Sumber : Laporan Deskripsi dan Analisis APBD (2014)

Grafik I.1 menjelaskan bahwa dana bantuan pusat atau dana perimbangan masih jauh lebih besar dari pendapatan asli daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Komposisi Pendapatan Daerah pada APBD Nasional 2014 besaran jumlah uang dan persentase, terlihat bahwa dana perimbangan masih mendominasi sumber Pendapatan Daerah yaitu sebesar sebesar 66,3% atau Rp432,697 triliun, sedangkan PAD hanya sebesar 21,5% atau sebesar Rp140,302 triliun dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah sebesar 12,2% atau sebesar Rp79,866 triliun.

Kemudian dalam lingkup belanja modal, dengan adanya otonomi daerah merupakan langkah yang tepat bagi pembangunan daerah. Selain untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, guna meningkatkan kualitas layanan publik yang dapat dirasakan sebagian besar masyarakat. Otonomi daerah juga dapat meningkatkan pengeluaran belanja modal seperti infrastruktur dan prasarana pembangunan. Menurut Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPK) 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 kenyataannya, pemerintahan daerah lebih banyak menggunakan pendapatan daerah untuk keperluan belanja operasi dari pada belanja modal, dan pada akhirnya penggunaan belanja modal belum dapat dioptimalkan bagi sebagian besar pemerintah daerah. Berikut ini merupakan data realisasi secara spesifik yang diperoleh dari Laporan Deskripsi dan Analisis APBD 2014.

Grafik II.1
Data Realisasi Belanja Modal Dan Belanja Pegawai di Indonesia



Sumber : Laporan Deskripsi dan Analisis APBD (2014)

Menurut Kementerian keuangan (kemenkeu) mengungkapkan sejumlah daerah di Indonesia memiliki porsi belanja pegawai mencapai 70-80% dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)². 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 keuangan daerah adalah kebangkrutan.

Berhubungan dengan konteks permasalahan yang terjadi di Indonesia tentang belanja modal dan dana perimbangan, saat ini melihat struktur belanja modal dan belanja pegawai di Pemerintah Daerah seluruh Indonesia, maka perlu dilakukan penataan ulang terhadap belanja modal dan belanja pegawai, dalam rangka memperoleh analisis keuangan daerah yang mendukung penyelenggara pemerintah daerah. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, pemerintah pusat terus menghimbau pemerintah daerah (pemda) agar persentasi belanja modal terus ditingkatkan sebesar 30%. Presentasi itu bahkan lebih tinggi dua persen daripada target untuk 2013 yaitu 28%. Sayangnya, masih banyak pemda yang merasa kesulitan untuk mencapai target tersebut³. Menurut Menteri Dalam Negeri Gunawan Fauzi, “kalau ada efisiensi, baik itu dari dana perjalanan dinas maupun dalam belanja pegawai, maka dana ini bisa dialihkan untuk belanja modal. Kalau belanja pegawai dapat diturunkan, maka APBD akan semakin sehat”.

² Sumber : *Harian Republika, Perkembangan Keuangan Indonesia (edisi 23 November 2014)*

³ Sumber : <http://keuda.kemendagri.go.id/artikel/detail/41-belanja-modal-pemda-harus-capai-30-persen> (diakses 13 Maret 2015)

Memang kecenderungan dari tahun ke tahun, belanja modal daerah sudah memperlihatkan peningkatan. Namun, peningkatan tersebut harus diekselerasi. Upaya ini dianggap lebih memberi dorongan pada sektor ekonomi, selain lebih bermanfaat bagi daerah ketimbang APBD dihabiskan untuk pembayaran gaji pegawai pemda. Cara menambah alokasi belanja modal ialah berhemat pada belanja pegawai dan belanja barang. Belanja pegawai ditekan dengan tidak merekrut pegawai baru kecuali guru, dokter, dan perawat. Belanja barang dihemat dengan mengurangi perjalanan dinas yang tidak perlu.

Mayoritas dana transfer daerah atau dana perimbangan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada pemda digunakan untuk mensejahterakan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hal itu terlihat dari data yang diformulasi oleh *Institute for Development of Economics and Finance (Indef)* bahwa pada 2013, rata-rata belanja pegawai untuk pemerintah Kabupaten/Kota sebesar 49%. Padahal rata-rata belanja modalnya hanya 25,3%. Kenyataan tersebut menguatirkan, karena mengindikasikan bahwa dana transfer daerah yang jumlahnya terus meningkat tidak dapat mendorong pertumbuhan ekonomi secara signifikan karena habis untuk belanja pegawai. Dengan kata lain, peningkatan dana transfer ternyata belum mampu mengurangi ketimpangan yang ada⁴.

⁴ Sumber : <http://keuda.kemendagri.go.id/artikel/detail/41-belanja-modal-pemda-harus-capai->

30-persen (diakses 13 Maret 2015)

Pemda pada umumnya bergantung pada dana transfer daerah. Namun disayangkan ketika dana tersebut sebagian besar habis untuk belanja pegawai. Idealnya, proporsi belanja modal ditingkatkan menjadi 35%, sehingga pembangunan di daerah bisa lebih terasa. Sayangnya, belum ada aturan yang memberikan *punishment* bagi yang sedikit mengalokasikan dananya untuk belanja modal, dan tidak ada bentuk penghargaan terhadap Pemda yang belanja modalnya tinggi. Pemerintah harus ada langkah untuk memperbaiki sistem desentralisasi fiskal. Di antaranya adalah merubah perilaku dan struktur belanja pemda agar kualitas belanjanya semakin membaik. Pertumbuhan belanja modal per tahun sebaiknya harus lebih cepat ketimbang belanja pegawai, khususnya di tingkat pemerintah kabupaten/kota.⁵

Kemudian kasus dengan hubungannya *Leverage*, tertera di harian zonanews.com tanggal 14 oktober 2014 telah terjadi peminjaman oleh pejabat daerah. Pinjaman yang dilakukan oleh pejabat negara/daerah dari rekanan/kontraktor tanpa bunga seperti dilakukan oleh Bupati Kabupaten Alor Drs. Amon Djobo sebesar Rp. 452.000.000,- dari kontraktor Fredik Talesu sebagai Direktur Utama PT. Tiga Darah Karya Sejahterah, tanpa sepengetahuan DPRD adalah suatu kesalahan. Berdasarkan pengakuan masing-masing pihak yang di konfrontir dan dipublikasikan oleh media semua pihak mengaku bahwa benar adanya peminjaman untuk mendanai Kegiatan Expo Alor VIII pada bulan Agustus 2014 yang lalu dengan alasan

⁵ Sumber : <http://keuda.kemendagri.go.id/artikel/detail/41-belanja-modal-pemda-harus-capai-30-persen> (diakses 13 Maret 2015)

dananya tidak tersedia dalam APBD Kabupaten Alor. Perlu diketahui bersama bahwa kegiatan *Expo* bukan kegiatan Emergency atau tanggap darurat dalam pemerintahan, hal ini kegiatan Expo VIII Kabupaten Alor tidak termuat dalam Rancangan Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) maupun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) APBD 2014 dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) Tahun Anggaran 2014. Pinjaman sebagaimana yang selalu disampaikan oleh Bupati Alor bukanlah pinjaman daerah, karena menurut Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah dan PMK RI Nomor : 125 tahun 2013 yang menjelaskan sebagai berikut, Pinjaman daerah harus diatur dalam sebuah Peraturan Daerah bersama DPRD, Pinjaman dibolehkan apabila adanya defisit APBD sampai 0,3 %, Pinjaman merupakan pinjaman jangka menengah dan jangka panjang atas persetujuan DPRD dan menteri keuangan, Pinjaman harus bersumber dari pemerintah pusat dan atau BUMD yang didanai oleh Pemda melalui penyertaan Modal⁶.

Leverage atau utang sebagai solusi yang direncanakan pemerintah daerah, akan memberikan dampak positif untuk memenuhi kegiatan pemerintah daerah, Akan tetapi kegiatan yang dilakukan untuk kebaikan bersama tapi dengan cara yang salah, maka akan tetap salah. Sehingga menimbulkan polemik dimasyarakat atas tindakan melawan hukum, dan semakin besar jumlah *leverage*, akan memberikan dampak negatif, karena

⁶ Sumber : <http://www.zonalinenews.com/2014/10/penjelasan-tentang-pinjaman-daerah>

(diakses 13 Maret 2015)

ketergantungan pada pemerintah daerah akan *leverage* itu sangat tinggi dan akan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah yang semakin buruk, Sesoningtyas (2012). Adanya bantuan dana pinjaman dan ketergantungan akan dana perimbangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah akan berpotensi terhadap kondisi keuangan pemerintahan daerah. Oleh karena itu pemerintah daerah sangat berharap dana perimbangan dapat dijadikan sebagai dana untuk kepentingan-kepentingan masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini mencoba untuk menyelidiki lebih lanjut bagaimana sesungguhnya pengaruh pada belanja modal, dana perimbangan, *leverage* dan kinerja keuangan pemerintahan daerah Provinsi Jawa Tengah pada periode 2009-2013. Penelitian mengenai belanja modal, dana perimbangan, *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintahan daerah di kabupaten/kota Jawa Tengah secara simultan masih belum pernah dilakukan. Penelitian terdahulu terkait kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia telah dilakukan oleh Kusumawardani (2012) dalam Sesoningtyas (2012) yang menunjukkan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia masih rendah jika dilihat dari sisi rasio efektivitasnya. Sedangkan dalam penelitiannya, Sumarjo (2010) dalam Sesoningtyas (2012) mengatakan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia masih belum efisien jika dilihat dari sisi rasio efisiensinya.

Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang pengaruh pada belanja modal, dana perimbangan, *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintahan daerah kabupaten/kota provinsi Jawa Tengah.

Peneliti optimis penelitian ini memiliki kontribusi dan bermanfaat untuk perkembangan informasi yang relevan bagi Ilmu Akuntansi Pemerintahan, karena penelitian ini memiliki perkembangan dan perbedaan dari penelitian sebelumnya, terutama dengan perkembangan sumber data dari penelitian sebelumnya, yaitu laporan keuangan pemerintahan daerah (LKPD) tahun 2009-2013 yang baru dipublikasikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) pada bulan November 2014, sehingga penelitian ini menjadi lebih *update* atau terbaru, dan perbedaan sampel maupun populasi, serta pengukuran kinerja keuangannya yang menggunakan Rasio Aktifitas. Penulis bermaksud untuk menuangkannya kedalam skripsi yang berjudul **“Pengaruh Belanja Modal, Dana Perimbangan, dan *Leverage* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah 2009-2013”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah dalam judul “Pengaruh Belanja Modal, Dana Perimbangan dan *Leverage* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah” yaitu :

1. Adanya tuntutan dari masyarakat atas laporan keuangan pemerintah seluruh kabupaten/kota provinsi Jawa Tengah untuk berusaha memperoleh predikat opini WTP (wajar tanpa pengecualian), demi pertanggungjawaban hasil yang transparan dan sebagai cerminan/bukti hasil yang baik atas kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi Jawa Tengah.

2. Mayoritas Pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja pegawai, sehingga persentase dana yang dialokasikan untuk belanja modal untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil, sehingga akan berdampak terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah
3. Ketergantungan pemerintah daerah akan dana perimbangan dari pemerintah pusat dan penyalahgunaan *leverage* yang tidak sesuai aturan undang-undang akan berpotensi menurunkan kualitas kinerja keuangan pemerintah daerah.

C. Pembatasan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah di atas, maka dalam penelitian ini perlu adanya pembatasan masalah agar pengkajian masalah dalam penelitian ini dapat lebih terfokus dan terarah. Keterbatasan yang dimiliki peneliti baik dalam hal kemampuan, dana, waktu dan tenaga maka penelitian ini hanya membatasi pada lingkup kinerja keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah, berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun anggaran 2009-2013 yang telah di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dari identifikasi masalah yang ada terlihat banyak faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah, peneliti menggunakan variabel dependen yaitu kinerja keuangan pemerintah daerah serta variabel independen yaitu belanja modal, dana perimbangan dan *leverage*.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah ?
2. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah ?
3. Apakah *Leverage* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Tengah ?
4. Apakah Belanja Modal, Dana Perimbangan, dan *Leverage* secara simultan memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah ?

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah untuk menguji, mengetahui, dan menganalisis apakah terdapat pengaruh signifikan Belanja Modal, Dana Perimbangan, dan *Leverage* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota Provinsi Jawa Tengah tahun 2009-2013. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran dan hubungan antar variabel secara empiris dari konsep-konsep yang ada, sehingga mampu mendukung dan melakukan pengembangan penelitian mengenai pengaruh

Belanja modal, Dana Perimbangan, *Leverage* terhadap Kinerja Pemerintah Keuangan Daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil dari penelitian ini diharapkan untuk pemerintahan daerah, dapat memberikan masukan atau bahan pertimbangan kepada pemerintahan daerah untuk jadi bahan evaluasi dalam penerapan kebijakan keuangan daerah, khususnya pemerintah daerah provinsi Jawa Tengah.
- b. Bagi pembaca dan penelitian selanjutnya diharapkan bisa menarik informasi dan manfaat yang terkandung didalam penelitian, guna memberikan bahan pengetahuan mengenai Belanja Modal, Dana Perimbangan, dan *Leverage* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah, serta dapat menjadi referensi penelitian yang relevan dikemudian nanti.