

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara dengan wilayah yang sangat besar serta rentang geografis yang luas dan terdiri dari banyak pulau. Atas dasar itulah pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom (Nurcholis,2005:48). Daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sedikit bantuan dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah (Wandira,2013).

Aktivitas pembangunan 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) (Hidayat,2013). Dari sebuah APBD dapat dilihat bagaimana keseriusan pemerintah daerah dalam upaya membangun daerahnya dan seberapa besar potensi penerimaan yang akan digali, dari mana defisit anggaran akan dibiayai nantinya serta kemana akan memfokuskan belanja daerahnya.

Pentingnya menyoroti sumber-sumber keuangan berapa proporsi untuk belanja modal dikarenakan belanja publik yang dialokasikan lebih banyak pada belanja berulang tidak mampu membantu meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Pemerintah yang menginvestasikan pada belanja modal akan berdampak pada apresiasi masyarakat dalam bentuk kepuasan kualitas pelayanan dan meningkatkan kualitas sumber pendapatan daerah (Indriyanti dan Rahyuda 2018).

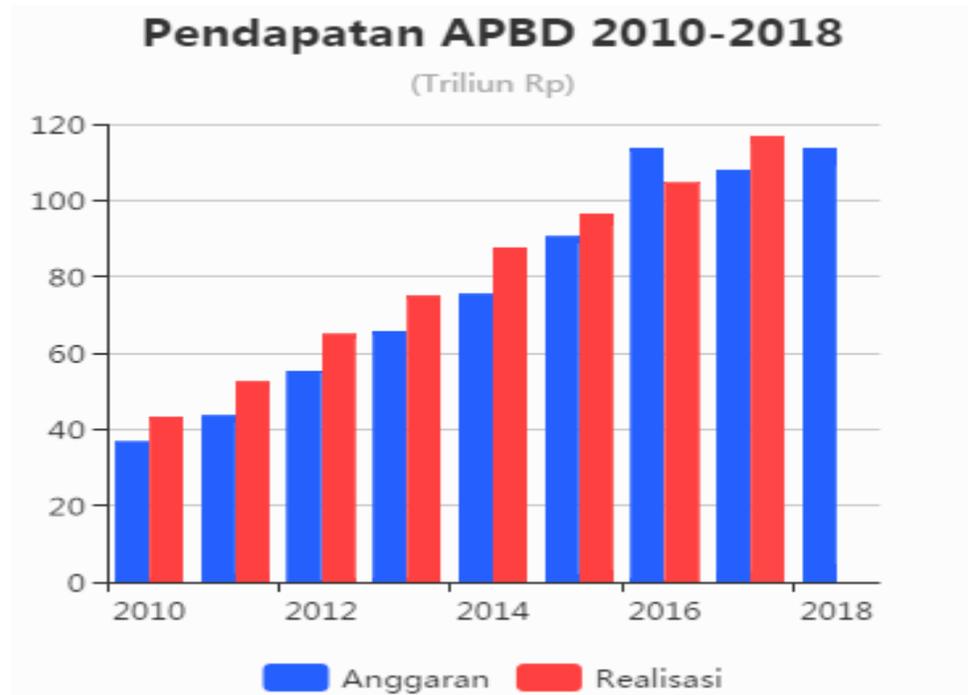
Cara menambah alokasi belanja modal ialah berhemat pada belanja pegawai dan belanja barang. Belanja pegawai ditekan dengan mengurangi merekrut pegawai baru kecuali guru, dokter, dan perawat. Belanja barang dihemat dengan mengurangi perjalanan dinas yang tidak perlu. Mayoritas dana transfer daerah yang diberikan Pemerintah Pusat kepada pemda digunakan untuk mensejahterakan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Kenyataan tersebut menguatkirkan, karena mengindikasikan bahwa dana transfer daerah yang jumlahnya terus meningkat tidak dapat mendorong pertumbuhan ekonomi secara signifikan karena habis untuk belanja pegawai.

APBD terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Dari struktur dan porsi belanja daerah dapat diketahui kecenderungan belanja daerah, apakah cenderung pada penyelenggaraan pemerintahan dan aparatur pemerintahan atau cenderung pada penyelenggaraan pembangunan daerah (Hidayat, 2013).

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 (Hidayat, 2013). Tidak semua daerah kaya akan sumber daya alamnya, maka oleh karena itu pemerintah daerah harus memaksimalkan pendapatan yang diperoleh untuk belanja daerah yang bersifat produktif.

Provinsi Jawa Barat secara administratif, terdiri atas 18 kabupaten dan 9 kota dengan 625 kecamatan dan 5.877 desa/kelurahan. Jawa Barat terbagi dalam 4 Badan Koordinasi Pemerintahan Pembangunan (Bakor PP) Wilayah, sebagai berikut wilayah I Bogor meliputi Kab.Bogor, Kota Bogor, Kota Depok, Kab. Sukabumi, Kota Sukabumi dan Kab. Cianjur. Wilayah II Purwakarta meliputi Kab. Purwakarta, Kab. Subang, Kab. Karawang, Kab. Bekasi, dan Kota Bekasi. Wilayah III Cirebon meliputi Kab. Cirebon, Kota Cirebon, Kab. Indramayu, Kab. Majalengka, dan Kab. Kuningan. Wilayah IV Priangan meliputi Kab. Bandung, Kota Bandung, Kota Cimahi, Kab. Bandung Barat, Kab. Sumedang, Kab. Garut, Kab. Tasikmalaya, Kota Tasikmalaya, Kab. Ciamis, Kab. Pangandaran dan Kota Banjar. Usaha terbesar yang menyerap lapangan kerja di Jawa Barat adalah sektor pertanian, sektor perindustrian, dan sektor perdagangan (www.jabarprov.go.id).

Berikut adalah grafik pendapatan APBD kabupaten/kota se-provinsi Jawa Barat tahun 2010-2018:



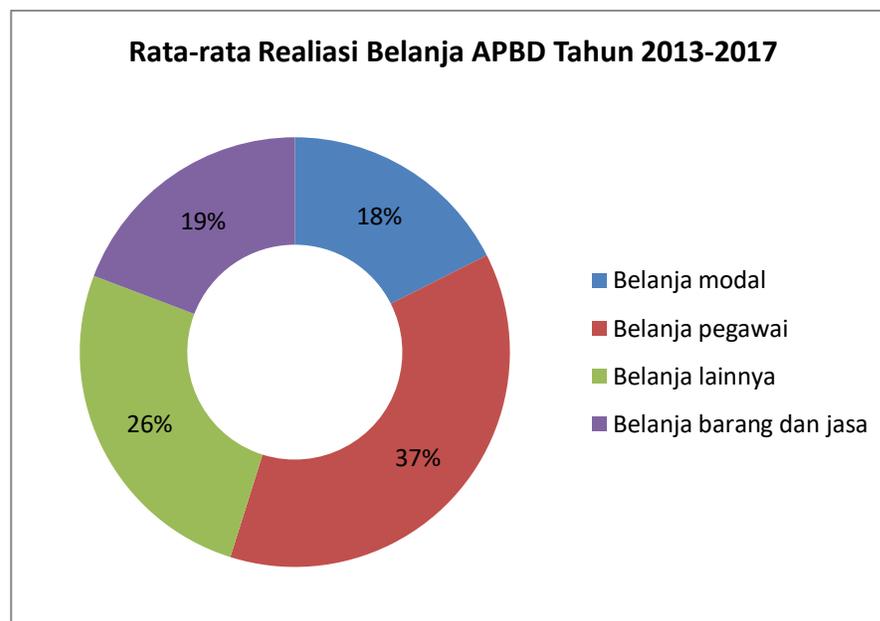
Grafik 1.1 Pendapatan APBD 2010-2018

Sumber: DJPK

Pada grafik 1.1 di atas, dapat dilihat bahwa penyerapan pendapatan APBD dari tahun ke tahun telah dijalankan secara maksimal. Terlihat dari tahun 2010 sampai tahun 2015 realisasi pendapatan telah mencapai target anggarannya. Tetapi di tahun 2016 realisasi pendapatan mengalami penurunan dan tidak sesuai dengan target yang telah ditetapkan, kemudian pada tahun 2017 pencapaian realisasi pendapatan telah dijalankan secara maksimal. Terbukti pada tahun 2017 realisasi pendapatannya di atas target anggaran yang telah ditetapkan. Dari grafik tersebut dapat disimpulkan bahwa rata-rata pemerintah daerah di provinsi Jawa

Barat telah merealisasikan pendapatan APBD-nya secara maksimal. Pada data yang dipublikasikan DJPK melalui www.djpk.kemenkeu.go.id provinsi Jawa Barat masuk ke dalam 10 tertinggi realisasi pendapatan tahun 2017. Hal ini sejalan dengan grafik 1.1 di atas yang menerangkan bahwa provinsi Jawa Barat telah memaksimalkan realisasi pendapatannya. Dari penjelasan tersebut, idealnya semakin maksimal angka realisasi pendapatan seharusnya pengalokasian belanja modal yang notabene untuk memacu pertumbuhan ekonomi juga semakin tinggi. Namun kenyataannya alokasi belanja modal bukan merupakan prioritas utama. Terlihat dari grafik 1.2 di bawah ini.

Berikut adalah rata-rata realisasi belanja APBD kabupaten/kota se provinsi Jawa Barat tahun 2013-2017:



Grafik 1.2 Rata-rata Realisasi Belanja APBD Tahun 2013-2017

Sumber: [DJPK](http://www.djpk.kemenkeu.go.id), (data diolah oleh peneliti, 2019)

Pada Grafik 1.2 realisasi belanja APBD tertinggi adalah pada belanja pegawai dengan total rata-rata realisasi anggaran sebesar 37% yang terdiri dari belanja pegawai tidak langsung yang biasa disebut sebagai “Gaji PNS” serta belanja pegawai langsung yaitu yang terkait dengan program/kegiatan pegawai. Realisasi Belanja Modal yang merupakan variabel penting dalam penyediaan infrastruktur publik justru menempati posisi terendah dalam rata-rata realisasi anggaran yaitu hanya mencapai 18%. Padahal seharusnya dengan peningkatan pendapatan, maka anggaran belanja juga harus segera menyesuaikan sehingga pendapatan daerah bisa semaksimal mungkin teralokasikan untuk belanja yang langsung berdampak pada peningkatan kuantitas dan kualitas layanan publik.

Dari paparan di atas, terdapat *gap* yang terjadi antara kondisi infrastruktur di lapangan dengan data alokasi belanja modal. Pada kondisi di lapangan, dengan alokasi belanja modal yang kecil namun kondisi infrastruktur di provinsi Jawa Barat dinilai telah cukup baik. Terbukti dengan kondisi infrastruktur jalan provinsi Jawa Barat persentase kemantapan jalannya adalah sebesar 97,80%. Hal ini menunjukkan bahwa infrastruktur di provinsi Jawa Barat telah berjalan dengan baik (Sumber: Buku informasi statistik 2017:50).

Dari permasalahan tersebut kontrol terhadap penggunaan dana publik wajib dilakukan. Seperti di sektor swasta, cara untuk mengontrol tersebut dilakukan salah satunya dengan menyusun anggaran. Dalam sektor publik, anggaran yang disusun bernama Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (disingkat APBN

untuk pemerintah pusat) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (disingkat APBD untuk pemerintah daerah). Anggaran tersebut agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya harus disusun dengan sungguh-sungguh dan tidak semata-mata sebagai formalitas. Beberapa cara untuk menilai anggaran belanja pemerintah yaitu dengan mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah.

Beberapa penelitian telah dilakukan guna menguji pengaruh pendapatan terhadap belanja daerah. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Syahrul Huda (2015) terhadap kinerja keuangan berpengaruh terhadap alokasi belanja modal, hasil ini menunjukkan bahwa tingkat kemandirian tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal dengan arah hubungan yang negatif. Kontribusi PAD dibandingkan dengan bantuan Pemerintah Pusat/Provinsi dan pinjaman belum mampu meningkatkan alokasi belanja modal Pemerintah Daerah dikarenakan anggaran Pemerintah Daerah yang dialokasikan setiap tahunnya lebih banyak diserap untuk kebutuhan belanja pegawai yang mencapai lebih dari 55%. Tingkat ketergantungan berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal dengan arah hubungan yang negatif. Kondisi ini karena kontribusi terbesar pendapatan transfer terdapat pada Dana Alokasi Umum yang menyumbang lebih dari 60% pendapatan daerah. DAU lebih banyak untuk menutupi kebutuhan belanja pegawai dan belanja operasional lainnya sehingga belanja modal belum menjadi prioritas di daerah, dan ruang fiskal berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Penelitian yang dilakukan oleh Henny Rahyuda dan Deni Indiyanti (2017) yang melakukan penelitian di Provinsi Bali bahwa dalam temuannya menunjukkan bahwa derajat desentralisasi fiskal berpengaruh terhadap alokasi belanja modal dan efektifitas PAD tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Sementara penelitian yang dilakukan oleh Indra Praza (2016), derajat desentralisasi berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal, tingkat ketergantungan dan efektifitas PAD tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Tiara (2016) melakukan penelitian terhadap kabupaten/kota di Jawa Timur dengan variabel independen rasio kemandirian, rasio efektifitas PAD, derajat desentralisasi fiskal dan rasio ketergantungan. Kesimpulan dari penelitian tersebut didapat bahwa rasio kemandirian berpengaruh signifikan positif terhadap belanja modal, rasio efektivitas PAD berpengaruh signifikan positif terhadap belanja modal, derajat desentralisasi fiskal berpengaruh signifikan positif terhadap belanja modal, dan rasio ketergantungan tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Penelitian yang dilakukan oleh Hafidh (2013), dengan variabel independen efektifitas PAD, tingkat kemandirian dan rasio efisiensi. Dalam penelitiannya, didapat bahwa efektifitas PAD tidak dapat berpengaruh terhadap belanja modal publik, sedangkan kemandirian berpengaruh positif dan signifikan terhadap

belanja modal dan rasio efisiensi menunjukkan koefisien yang positif dan signifikan terhadap belanja modal.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Jatitmas Rilo (2015) yang dilakukan di Provinsi Jawa Tengah, ditemukan bahwa tingkat kemandirian keuangan daerah berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal, rasio efektifitas keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal serta rasio efisiensi keuangan daerah berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Dari penelitian-penelitian di atas dapat diketahui bahwa pendapatan berpengaruh terhadap belanja daerah. Berlatar belakang masalah tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Kinerja Keuangan terhadap Alokasi Belanja Modal (Studi pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat)”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka masalah penelitian ini dirumuskan dalam pertanyaan penelitian berikut ini.

1. Apakah efektifitas PAD berpengaruh terhadap alokasi belanja modal?
2. Apakah ruang fiskal berpengaruh terhadap alokasi belanja modal?
3. Apakah tingkat ketergantungan berpengaruh terhadap alokasi belanja modal?
4. Apakah derajat desentralisasi fiskal berpengaruh terhadap alokasi belanja modal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan diatas, maka peneliti dapat menyimpulkan beberapa tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah efektifitas PAD berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.
2. Untuk mengetahui apakah ruang fiskal berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.
3. Untuk mengetahui apakah tingkat ketergantungan berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.
4. Untuk mengetahui apakah derajat desentralisasi fiskal berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

D. Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Peneliti berharap dalam penelitian ini akan mampu memberikan wawasan tambahan serta lebih mengerti dan memahami teori-teori yang didapat selama proses perkuliahan tentang kinerja keuangan pemda dan belanja modal pemerintah daerah,

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi pemerintah pusat hasil penelitian ini dapat memberi kontribusi pada pemerintah pusat dalam melakukan pengendalian atas transfer dana yang

dilakukannya lewat DAU dan DAK serta untuk mengetahui sejauh mana pemerintah daerah Jawa Barat telah mengoptimalkan anggaran belanja daerahnya khususnya belanja modal untuk sektor publik. Penelitian ini diharapkan mampu mendorong peranan pemerintah daerah dalam meningkatkan potensi daerah dan meningkatkan PAD-nya.

- b. Bagi pemerintah daerah bisa menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan pengalokasian belanja modal pemerintah daerah.