

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Terkait dengan UU No. 23 Tahun 2004 mengenai Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004. Pelaksanaan pemerintah di Indonesia menggunakan sistem otonomi daerah. Otonomi Daerah merupakan bentuk dalam wujud kewenangan dan pertanggung jawaban yang dibuat oleh sistem pemerintahan untuk kemandirian daerah dalam kepentingan masyarakat. Dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, daerah memiliki kewenangan hak untuk mengatur daerahnya tanpa harus dikontrol oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab atas pelayanan yang baik pada masyarakat didalam kinerjanya (Widianto, dkk 2015 dalam Rismanidar 2017). Otonomi Daerah menjadi hal yang penting untuk kemajuan peningkatan kesejahteraan rakyat. Kemajuan suatu daerah harus diimbangi oleh pemerintah daerah dengan potensi yang dimiliki dari setiap daerah.

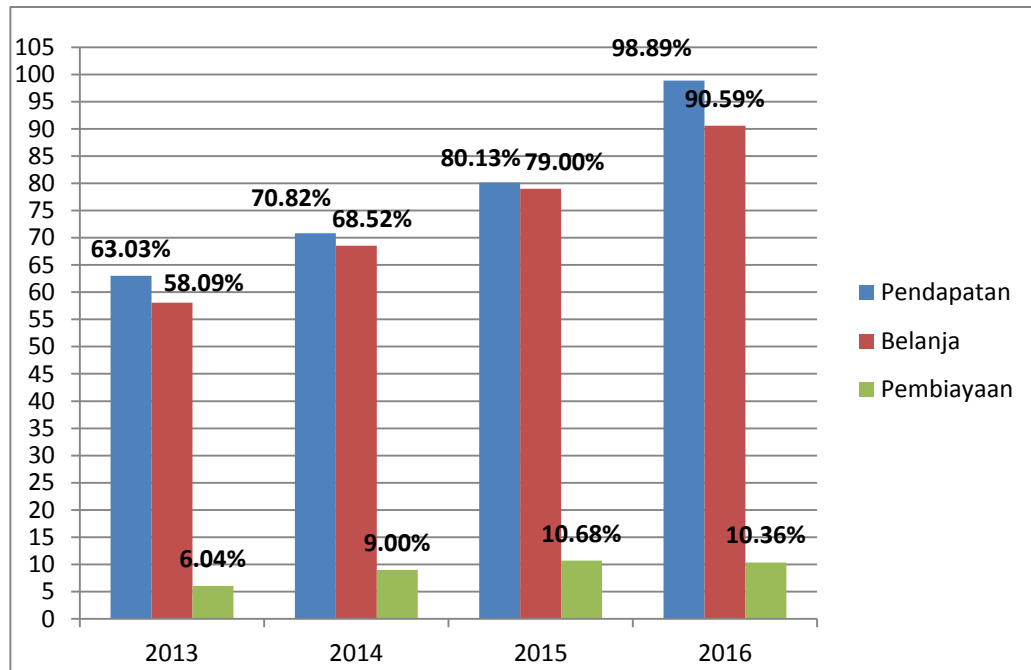
Anggaran sektor publik dibuat untuk perencanaan kerja dan dapat digunakan pemerintah dalam membantu menentukan tingkat kebutuhan masyarakat. Anggran merupakan alat ekonomi yang dimiliki pemerintah untuk mengarahkan

perkembangan ekonomi, dengan perencanaan yang dibuat dan bagaimana dalam memperoleh dana yang dapat untuk peneningkatan kualitas hidup masyarakat.

Dalam menyusun anggaran, pemerintah daerah akan menghadapi masalah pengalokasian yang dituntut untuk tepat dalam mengalokasikan anggaran untuk lebih kreatif dan inovatif untuk perkembangan daerahnya. Masalah pengalokasian yang terkait sumber daya namun tidak semua daerah memiliki sumber daya yang berpotensi. Dengan sumberdaya yang terbatas yang dimiliki pemerintah daerah harus dapat mengelola penerimaan dengan baik dan memperoleh belanja daerah yang sangat produktif.

Menurut Mahmudi (2016) dalam Rismanidar (2017), bagi pemerintah daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan pertanggung jawaban atau keberhasilan dari daerah. Dalam meningkatkan produksi daerah dan menumbuhkan perekonomian daerah untuk mencapai kemakmuran masyarakat dan memberikan kesempatan kerja adalah sebagai pedoman pemerintah dalam melaksanakan tujuan APBD. Pertanggung jawaban APBD sangat penting dalam melakukan distribusi, penempatan dan kesesuaian keuangan di daerah. Proses dalam penyusunan APBD menjadi tanggung jawab yang sangat penting bagi daerah, karena tujuan infra struktur pembangunan daerah dapat terrealisasikan di dalam proses tersebut (Rismanidar, 2017).

Grafik 1: Tren Realisasi APBD di Jawa Tengah 2013-2016 (dalam %)



Sumber: DJPK – Depkeu (2013-2016)

Bila digambarkan komposisi pendapatan dan belanjadaerah Provinsi Jawa Tengah tahun 2013 sampai 2016 maka dapat diketahui bahwa pendapatan dan belanja mengalami kenaikan setiap tahunnya namun pada pendapatan tahun 2016 mengalami kenaikan yang cukup tinggi dibanding tahun-tahun sebelumnya dari 80.13% pada tahun 2015 ke 98.89% tahun 2016. Pada belanja juga mengalami kenaikan setiap tahunnya dari 58.09% pada tahun 2013 sampai 90.59% pada tahun 2016. Sedangkan pembiayaan mengalami naik turun walaupun hanya 0.32% , yaitu pada tahun 2015 10.68% kemudian turun di tahun 2016 menjadi 10.36%.

Pembelanjaan disetiap pemerintahan daerah yang direalisasikan dalam APBD merupakan pertanggung jawaban rutin dalam membiayai semua kegiatan pemerintah dalam bentuk pengeluaran kas. Semakin meningkatnya pembelanjaan yang dilakukan pemerintah daerah maka semakin besar dana yang dibutuhkan agar semua kebutuhan pemerintah dapat terpenuhi. Dengan terwujudnya semua yang dibutuhkan oleh pemerintah dalam bentuk, maka berdampak pada kesejahteraan rakyat, pelayanan rakyat dan peningkatan ekonomi meningkat. Belanja modal, belanja barang, dan belanja pegawai adalah salah satu bentuk pengalokasian pemerintah dalam bentuk anggaran. Dalam pelaksanaan ekonomi daerah belanja modal adalah salah satu bentuk pendaan asset tetap berwujud.

Pengolahan dari kekayaan daerah, hasil pajak daerah, distribusi daerah merupakan terciptanya Pendapatan Asli Daerah. Kemandirian pemerintah daerah terlihat dari seberapa besar tingkat penerimaan PAD dibanding penerimaan dari pusat atau dana perimbangan. Semakin tinggi angka rasio kemandirian keuangan ini maka dapat dikatakan bahwa kemampuan daerah dalam mengumpulkan PAD juga akan relatif tinggi. Terlihat bahwa kemandirian keuangan yang baik tercermin dari kinerja pemerintah dalam menggali potensi yang dimiliki daerah sehingga menimbulkan kemandirian masyarakat dan dapat melimpahkan hasil perekonomian yang berdampak pada peningkatan penerimaan pendapatan daerah. Dengan penerimaan daerah dari PAD yang mencukupi, maka dana yang digunakan untuk pengalokasian belanja modal akan semakin baik. Semakin

tinggi rasio kemandirian mengandung arti pihak yang ikut campur seperti pihak eksternal pemerintah pusat maupun provinsi dalam tingkat ketergantungan daerah rendah (Mahmudi, 2010 dalam Novianto dkk, 2015)

Kemampuan daerah untuk menerapkan sistem desentralisasi adalah ketika daerah tersebut memperoleh PAD sesuai target yang dianggarkan. Untuk meningkatkan pelayanan publik, melalui penerimaan PAD diharapkan dapat disalurkan pada investasi dan pemeliharaan infrastruktur daerah. Penelitian Arsa dan Setiawina (2015) menyatakan bahwa keterkaitan efektifitas PAD berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal.

Transfer yang terjadi dihubungan pemerintah pusat dan daerah adalah suatu kejadian yang sudah sering terjadi bahkan di seluruh dunia tidak hanya di Indonesia saja terlepas dari sistem pemerintahannya. Tujuan dari transfer adalah untuk tercapainya dari standar pelayanan publik minimum untuk semua negri dalam mengurangi kesenjangan fiskal yang terjadi di daerah yang belum mandiri. (Maemunah 2006). Dana perimbangan dana transfer merupakan salah satu insentif di dalam pemerintah dalam penerimaan pendapatan daerah.

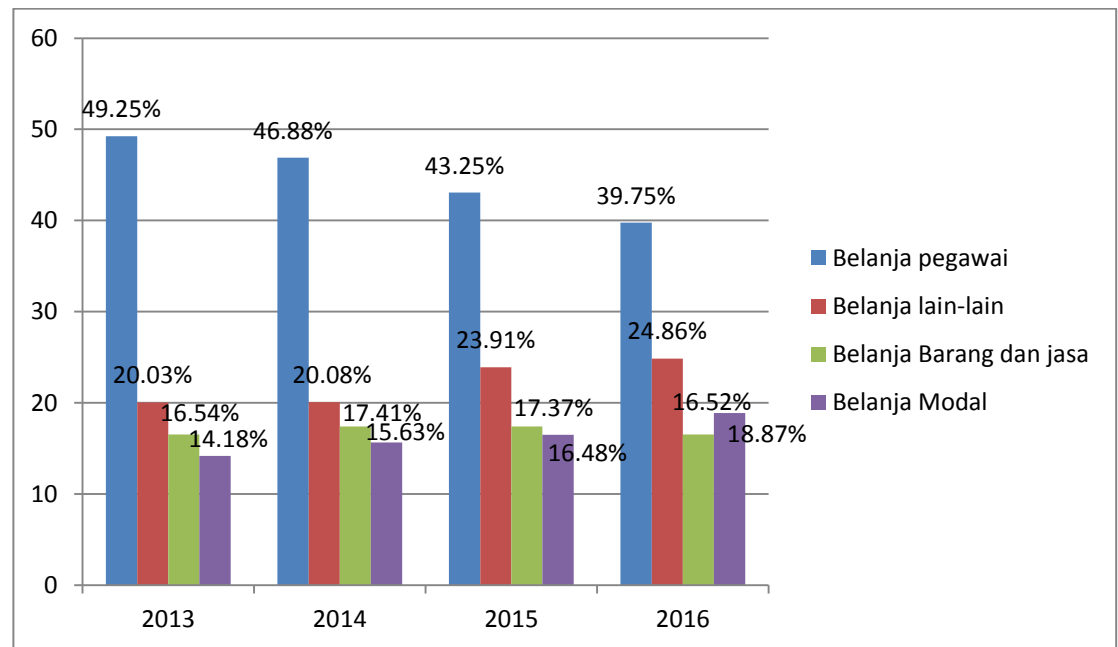
Sisa lebih pembiayaan anggaran merupakan salah satu bagian dari penerimaan dalam pembiayaan di APBD yang merupakan kontribusi terhadap pengalokasian belanja daerah. Untuk memeprediksi dari penempatan belanja daerah selama ini memakai predictor seperti pendapatan asli daerah dan dana perimbangan atau

dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Sumber pembiayaan apabila terjadi defisit didalam APBD dalam meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat adalah SiLPA.

Belanja modal sendiri merupakan belanja yang dilakukan pemerintah yang memiliki pengaruh sangat penting terhadap pertumbuhan atau peningkatan ekonomi suatu daerah. Belanja modal dapat meningkatkan kepercayaan publik dengan cara melakukan pergeseran komposisi. Pengeluaran pemerintah yang dilakukan rutin salah satunya adalah belanja modal. Gedung, bangunan mesin maupun lainnya yang berkaitan dengan infrastruktur adalah salah satu pembelanjaan daerah.

Banyak dari pembelanjaan atau peningkatan belanja modal antara lain akan bertambahnya seperti aset tetap dan investasi yang akan berguna bagi daerah itu sendiri. Maka pemerintah harus lebih prihatin dalam meningkatkan belanja modal dan penempatan alokasi belanja modal yang akan memberikan manfaat banyak bagi daerah. Berikut merupakan gambaran dari belanja yang dilakukan pemerintah daerah provinsi Jawa Tengah:

Grafik 2: Tren Belanja Daerah Tahun 2013-2016 (dalam %)



Sumber: DJPK-Depkeu

Dapat di cerminkan komposisi belanja daerah di Jawa Tengah dari tahun 2013 hingga 2016 terlihat bahwa belanja pegawai paling tinggi dari beberapa belanja pemerintah lainnya. Dari gambar diatas belanja lain-lain mengalami kenaikan yang sangat tinggi pada tahun 2013 sebesar 49.25% tetapi mengalami penurunan setiap tahunnya sampai tahun 2016 sebesar 39.75%, tetapi belanja yang lain seperti belanja lain-lain, kemudian belanja barang dan jasa dan belanja moda mengalami kenaikan setiap tahunnya walaupun presentasinya tidak sebesar belanja pegawai.

Besarnya presentase belanja modal dari tahun ke tahun mengalami kenaikan dari mulai tahun 2013 sebesar 14.18% sampai dengan tahun 2016 sebesar 18.87%

walaupun nilai persentasenya tidak sebesar belanja pegawai. Maka dengan meningkatnya belanja modal pertahun diharapkan provinsi Jawa Tengah di kabupaten/kota bisa meningkatkan perekonomian daerah dan kemajuan daerahnya, dan dengan tingginya belanja pegawai yang dibandingkan belanja yang lain maka akan terpenuhinya belanja pegawai yang akan meningkatkan juga kesejahteraan masyarakat di provinsi Jawa Tengah.

Pengalokasian pada belanja modal yang mengalami kenaikan diatas dapat menjadi suatu pengaruh yang baik karena belanja modal merupakan belanja pemerintah yang dapat menambah pendapatan daerah yang memiliki sifat produktif dan mempengaruhi peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah tersebut, yang akan menjadi harapan dari kesejahteraan masyarakat di daerah Provinsi Jawa Tengah. Anggaran yang di alokasikan untuk belanja modal dicerminkan melalui sebuah rasio belanja modal terhadap total belanja daerah yang akan memberikan pengaruh besar terhadap pertumbuhan ekonomi dan terselenggaranya pelayanan publik yang memadai. pemerintah pusat seharusnya terus memperhatikan pemerintah daerah agar presentase belanja modal terus meningkat.

Ada beberapa yang mempengaruhi alokasi belanja modal pada pemerintah daerah salah satunya adalah kinerja keuangan seperti penelitian yang dilakukan oleh Sularso dan Restianto (2011) dalam Praza (2016) menunjukkan bahwa pengalokasian belanja modal yang di pengaruhi oleh kinerja keuangan terhadap



belanja modal. Kemudian kinerja keuangan dapat berpengaruh langsung pada alokasi belanja modal itu penelitian yang dilakukan Prihastuti, dkk (2015) dalam Praza (2016) dengan pernyataan bahwa kinerja keuangan yang di proksikan dari beberapa indikator seperti derajat desentralisasi berpengaruh positif terhadap belanja modal tetapi ketergantungan, kemandirian dan efektifitas PAD tidak berpengaruh pada belanja modal dengan arah negative.

Berdasarkan beberapa fenomena yang sudah dijelaskan beberapa peneliti masih terdapat ketidak konsistenan dari beberapa peran indikator yang diproksikan terhadap alokasi belanja modal. Maka penelitian ini mengangkat tentang fenomena kinerja keuangan yang diproksikan dari beberapa indikator terhadap belanja modal yang dilakukan pemerintah. Apakah dari beberapa indikator yang dapat mempengaruhi belanja modal yang dapat meningkatkan pendapatan asli daerah yang berdampak pada kualitas pelayanan pemerintah terhadap masyarakat dan kemajuan pada daerah tersebut. Penelitian ini mengutamakan perandari setiap kinerja keuangan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh dalam pengalokasian anggaran belanja modal.

Dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Mochamad Fajar Hidayat (2013) melalui empat indikator di antaranya rasio pembiayaan SiLPA, efektifitas PAD dan ruang fiskal berpengaruh positif pada alokasi belanja modal kemudian tingkat ketergantungan keuangan berpengaruh negatif terhadap alokasi belanja modal. Memiliki perbedaan pada penelitian sebelumnya atau terdahulu yaitu

terletak pada periode, objek dan penambahan variabel peneliti. Kali ini penelitian yang dilakukan oleh Mochamad Fajar Hidayat (2013) adalah periode tahun 2011-2013 dengan objek penelitian di Kabupaten/Kota Jawa Timur. Penelitian kali ini menggunakan periode tahun 2013-2016 dengan objek yang dituju dalam penelitian ini adalah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, dengan alasan untuk dijadikan obyek penelitian karena Jawa Tengah merupakan provinsi yang luas dengan memiliki infrastruktur yang memadai dan sektor industri menjadi penyumbang perekonomian terbesar di Jawa Tengah. Dalam penelitian ini menggunakan tujuh indikator diantaranya rasio ruang fiskal, rasio efisiensi, efektifitas pad, derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan, rasio kemandirian keuangan, dan tingkat pembiayaan SiLPA.

Maka dengan uraian yang sudah peneliti paparkan, maka penulis ingin melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul penelitian **“Model Pengukuran Kinerja Keuangan Untuk Meningkatkan Alokasi Belanja Modal Pemerintah Daerah Di Jawa Tengah”**. Pengukuran di dalam kinerja keuangan daerah kali ini di ukur dengan tingkat pembiayaan SiLPA, ruang fiskal, efektifitas pad rasio derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan, dan rasio kemandirian keuangan. Sedangkan alokasi belanja modal dalam penelitian ini adalah alokasi pengeluaran anggaran untuk perolehan asset tetap dan asset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, dibandingkan dengan total belanja dalam APBD.

## 1.2 Rumusan Masalah

Dengan adanya belanja modal yang merupakan salah satu belanja yang diharapkan memiliki pengaruh besar dan dapat memberikan manfaat dalam kemajuan daerah di Jawa Tengah, yang dapat memberikan manfaat tersendiri untuk daerahnya sendiri pada periode tertentu. Namun belum banyak daerah yang dapat memanfaatkan belanja modal untuk kemajuan daerahnya sendiri sehingga dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi daerah itu sendiri, sehingga masalah penelitian ini dapat dirumuskan :

1. Apakah kinerja keuangan daerah yang diukur melalui rasio derajat desentralisasi berpengaruh terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah ?
2. Apakah kinerja keuangan daerah yang diukur melalui rasio ketergantungan keuangan berpengaruh terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah ?
3. Apakah kinerja keuangan daerah yang diukur melalui rasio kemandirian keuangan berpengaruh terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah ?
4. Apakah kinerja keuangan daerah yang diukur melalui rasio efektifitas PAD berpengaruh terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah ?

5. Apakah kinerja keuangan daerah yang diukur melalui tingkat pembiayaan SiLPA berpengaruh terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah ?
6. Apakah kinerja keuangan daerah yang diukur melalui rasio ruang fiskal berpengaruh terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah ?
7. Apakah kinerja keuangan daerah yang diukur melalui rasio efisiensi berpengaruh terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Dengan beberapa permasalahan yang sudah di paparkan maka memiliki tujuan yang ingin tercapai dalam penelitian kali ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa kinerja keuangan daerah yang diukur dengan rasio derajat desentralisasi terhadap alokasi belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa kinerja keuangan daerah yang diukur dengan rasio ketergantungan keuangan terhadap alokasi belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa kinerja keuangan daerah yang diukur dengan rasio kemandirian keuangan terhadap alokasi belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah.

4. Untuk mengetahui dan menganalisa kinerja keuangan daerah yang diukur dengan efektifitas PAD terhadap alokasi belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah.
5. Untuk mengetahui dan menganalisa kinerja keuangan daerah yang diukur dengan tingkat pembiayaan SILPA terhadap alokasi belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah.
6. Untuk mengetahui dan menganalisa kinerja keuangan daerah yang diukur dengan rasio ruang fiskal terhadap alokasi belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah ?
7. Untuk mengetahui dan menganalisa kinerja keuangan daerah yang diukur melalui rasio efisiensi terhadap alokasi belanja modal pada kabupaten/kota di Jawa Tengah.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dalam melakukan penelitian kali ini peneliti mengharapkan dapat memberikan manfaat kepada pihak yang terkait diantaranya:

- Bagi peneliti

Sebagai upaya untuk mendapatkan pengalaman dalam menulis karya ilmiah dan meningkatkan kemampuan pemahaman bagi penulis khususnya dalam bidang yang akan diteliti dan sebagai referensi bagi penelitian yang sama berikutnya.

- Bagi Akademis

Menambah referensi sebagai perbandingan yang akan datang maupun untuk dapat dilakukan pengembangan lanjut

- Bagi Pemerintah

Untuk masukan atas kebijakan pengalokasian belanja modal untuk kemajuan pemerintah di Jawa Tengah berdasarkan kinerja keuangan daerah.

- Penelitian Selanjutnya

Untuk bahan referensi terkait dengan kebijakan pengalokasian belanja modal pemerintah daerah secara umum dengan keterkaitan di dalam penelitian