**BAB I
PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Masalah**

Pemerintah daerah merupakan lembaga yang memiliki tugas untuk mengatur roda pemerintahan di daerah, pembangunan daerah, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat luas. Pemerintah mempunyai peran penting dalam meningkatkan perkembangan masyarakat di setiap wilayah dan daerah. Apabila setiap daerah mempunyai perkembangan maka akan mempunyai dampak yang baik dalam hal meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi. Pada waktu sistem sentralisasi di Indonesia, dimana sistem ini diatur sangat ketat oleh pemerintah pusat. Sehingga masalah tersebut, menyebabkan pemerintah daerah menjalankan peraturan yang diatur oleh pemerintah pusat hanya sebagai tujuan, tetapi bukan alat untuk mensejahterakan masyarakatnya.

Seiring berjalannya waktu, sistem pemerintahan ini berubah menjadi sistem desentralisasi, yang mana dalam sistem ini ada penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dengan adanya desentralisasi ini akan menyebabkan perubahan pada paradigma di pemerintahan Indonesia. Sistem desentralisasi ini sangat erat hubungannya dengan otonomi daerah. Penggunaan sistem iniartinya, pemerintah pusat memberikan kemudahan yang besar kepada masing-masing daerah untuk memimpin daerahnya sendiri tanpa adanya campur tangan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, pemerintah pusat memberikan kebijakan baru yang mana tertuang pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Kebijakan yang tertuang tersebut bisa dimanfaatkan oleh pemerintah daerah yang mana mempunyai tugas besar dalam mengelola sumber daya secara efisien dan efektif. Penerimaan pemerintah tersebut sebaiknya dimanfaatkan untuk program-program pelayanan publik, guna untuk mengalokasikan belanja pemerintah daerah untuk kepentingan publik. Peningkatan kualitas pelayanan publik dapat diperbaiki melalui perbaikan manajemen kualitas jasa *(service quality management)*, yakni upaya meminimasi kesenjangan *(gap)* antara tingkat layanan dengan harapan konsumen (Bastian, 2006).

Pelayanan terhadap masyarakat berkaitan dengan belanja modal daerah, yang mana tidak kalah penting dalam meningkatkan produktivitas perekonomian daerah. Menurut Erlina (2012:169), “ belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap berwujud yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi”. Belanja modal dilakukan pemerintah untuk penambahan aset tetap yang sebagai investasi jangka panjang yang manfaatnya baik lebih dari satu periode akuntansi. Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), pengertian belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap / inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

Belanja modal pada waktu sekarang kebanyakan digunakan untuk kepentingan yang tidak/kurang produktif. Oleh karena itu belanja modal lebih ditekankan kembali agar digunakan khusus untuk peningkatan infrastruktur daerah. Jika infrastruktur daerah baik, maka peningkatan perekonomian daerah lebih baik dan semakin tinggi pengalokasian belanja modal. Jika semua peningkatan itu terjadi maka akan mempermudah pengetahuan dan jalur akses antara daerah satu dengan daerah lainnya. Maka dari itu pemerintah harus bisa memanfaatkan pendapatan asli daerah dan kinerja keuangan daerah dengan sebaik-baiknya untuk meningkatkan pembangunan daerah yang lebih baik kembali.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah sendiri memberikan kewenangan yang banyak manfaat bagi rakyat banyak maupun dalam melimpahkan wewenang di bidang keuangan yang sering disebut dengan otonomi fiskal atau desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal itu memberikan banyak manfaat yang optimal apabila dilakukan dengan daerah yang otonom juga. Pelaksanaan desentralisasi fiskal memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah. Keberhasilan dari otonomi daerah sendiri tidak lepas dari kinerja keuangan daerah dan pendapatan asli daerah(PAD).

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah telah ditetapkan pada Peraturan Pemerintah Pasal 4 No.105 Tahun 2000 yang menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan. Apabila pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka tentunya akan meningkatkan kinerja pemerintah itu sendiri (Juliawati, Darwanis, Jalaluddin, 2012).Tujuan dari pelaksanaan tugas-tugas yang dilakukan pemerintah yaitu dapat meningkatkan pelayanan publik yang lebih baik yang mana peningkatan tersebut diukur dari pengukuran kinerja. Akan tetapi penilaian kinerja keuangan daerah itu berbeda dengan kinerja keuangan perusahaan. Penilaian kinerja keuangan daerah tidak menguntungkan adanya laba atau rugi, akan tetapi jika kinerja perusahaan adalah sebaliknya. Kinerja keuangan merupakan prestasi keuangan yang dicapai perusahaan dalam periode tertentu, hal ini dikemukakan oleh Indriyo (1999:207). Penilaian kinerja keuangan daerah dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor utama, antara lain penerimaan daerah, pembiayaan daerah dan sumber daya manusia.

Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan bisa mempengaruhi pertumbuhan ekonomi yang ada di daerah. Upaya pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat dari kinerja keuangan yang diukur dengan menggunakan analisis rasio keuangan pemerintah daerah. Rasio keuangan yang dapat digunakan yaitu : rasio kemandirian, debt *sevice coverage ratio*, rasio ketergantungan, rasio efektivitas pad, rasio tingkat pembiayaan sisa lebih perhitungan anggaran (silpa), rasio ruang fiskal, rasio efisiensi, dan rasio kontribusi BUMD(Hidayat, 2013). Usaha pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah akan berpengaruh juga dengan proses penganggaran daerah. Jika adanya penganggaran daerah dapat mengetahui besar kecilnya upaya pemerintah dalam membangun dan meningkatkan kesejahteraan daerahnya, yang dilihat dari bentuk belanja modal. Akan tetapi pengukuran kinerja keuangan daerah juga dapat untuk menilai akuntanbilitas dan kemampuan keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah (Sularso, H. dan Restianto, Y. E. 2011).

Pengelolaan keuangan daerah juga didapat dari pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut sesuai dengan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah Pasal 1 Angka 18. Pendapatan asli daerah bertujuan untuk memberikan kemudahan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam otonomi daerah yang digunakan untuk mewujudkan asas desentralisasi.

Pendapatan asli daerah (PAD) mempunyai peran yang penting dalam mendukung pemenuhan kebutuhan sehari-hari setiap daerah. Untuk mewujudkan pemerintah yang sejahtera, baik dalam peningkatan potensi maupun pembangunan ekonomi pemerintah daerah membutuhkan perencanaan yang matang, begitu juga dalam perencanaan penggunaan pendapatan asli daerah (PAD) salah satunya dalam kaitannya dengan belanja daerah. Pertumbuhan ekonomi dan pendapatan asli daerah (PAD) mempunyai hubungan dan saling bersangkutan untuk meningkatkan kesejateraan masyarakat.

Beberapa hasil penelitian terdahulu yang dikemukakan oleh Muhammad Miftah Falah, Sri Fadilah dan Edi Sukarmanto (2014-2015)menyatakan kinerja keuangan yang diukur dengan rasio kemandirian berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal. Rini Sugiarthi, Ni Putu Dwi Eka dan Supadmi, Ni Luh (2014) mengemukakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan pada belanja modal. Fitri. V.K (2014) mengemukakan bahwa pendapatan asli daerah memiliki pengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal. Kundhori, A.(2015) mengemukakan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, dan rasio derajat desentralisai berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Aktivitas dalam meningkatkan pembangunan daerah tidak lepas dari pengelolaan keuangan daerah. Peningkatan tersebut tidak lepas dari struktur anggaran pemerintah daerah (APBD), karena kewenangan fiskal diera desentralisasi yang sangat besar maka anggaran pemerintah daerah semakin meningkat dan baik untuk meningkatkan aktivitas tersebut. Sikap pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah akan berpengaruh dalam proses penganggaran daerah. Struktur anggaran daerah memperlihatkan besar kecilnya upaya pemerintah daerah dalam pembangunan daerah, terutama dalam melihat pada porsi belanja modal. Dilihat dari teori keagenan, masalah keagenan yang dapat muncul dalam proses penganggaran publik, dari masalah antara pemerintah daerah dengan legislatif (DPRD) ataupun masalah antara legislatif dengan publik. Munculnya teori keagenan tersebut adalah wajar dalam konteks hubungan antara agen dengan prinsipal, akan tetapi diharapkan masalah tersebut didasari tujuan untuk kemajuan daerah, pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas, sehingga kinerja keuangan yang baik akan berpengaruh pada struktur anggaran yang condong pada pembangunan daerah. Dalam menyusun anggaran, pemerintah daerah diharuskan untuk kreatif dan inovatif, karena pada penganggaran tersebut akan menghadapi masalah pengalokasian. Masalah pengalokasian ini salah satunya terkait dengan sumber daya. Tidak semua daerah kaya akan sumber daya dan potensi, dan dengan sumber daya yang terbatas, pemerintah daerah harus dapat mengalokasikan penerimaan yang diperoleh untuk belanja daerah yang bersifat produktif.

Sikap pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah juga untuk meningkatkan kemandirian daerah dengan mengoptimalkan potensi pendapatan daerah yaitu dengan memberikan proporsi alokasi belanja modal yang lebih tinggi pada sektor-sektor yang dianggap produktif (Nugroho, 2012). Dalam meningkatkan pendapatan asli daerah juga dipengaruhi akan pertumbuhan ekonomi yang terjadi, jika pertumbuhan ekonomi semakin meningkat maka pendapatan daerah juga semakin meningkat. Dalam mengelola keuangan pemerintah daerah, dari tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten dan kota telah memasuki era baru dengan dikeluarkannya Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Berjalannya waktu perkembangan kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintahan daerah dalam mengelola keuangannya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tanggung jawab dengan pengelolaan keuangan tersebut. Pengelolaan keuangan dilakukan dengan integrasi yang diwujudkan dalam anggaran pendapatan belanja daerah(APBD).

Penyusunan laporan keuangan disetiap daerah belum tentu sesuai dengan aturan daerah yang lainnya. Namun, setiap daerah pasti mempunyai kesulitan untuk menyusun laporan tersebut. Kesulitan tersebut tertuang pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan peraturan pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 disebabkan antara lain: terbatasnya sumberdaya manusia yang memahami proses penyusunan akuntansi dalam menyusun laporan keuangan tersebut, terbatasnya penggunaan dan pemahaman atas aplikasi komputer sistem informasi akuntansi dan keuangan daerah.

Untuk mengatasi kesulitan dalam menyusun laporan keuangan yang ada dibutuhkan cara untuk mengatasinya yaitu Pemerintah Daerah harus mampu untuk mengidentifikasi perkembangan kinerjanya dari tahun ke tahun. Salah satu alat 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 dilaksanakannya (Halim, 2004: 148). Penggunaan analisis rasio keuangan tersebut untuk menghitung tingkat kinerja pemerintah daerah setiap tahunnya dan digunakan sebagai ketentuan untuk meningkatkan kinerja disetiap daerah. Di dalam penelitian ini mengacu pada penelitian yang sebelumnya tentang Pengaruh Kinerja Daerah Pada Alokasi Belanja modal di Provinsi Bali yang diteliti oleh Martini, Kadek & Dwirandra, A.A.N.B. (2015). Jika penelitian ini yang membedakan dengan yang sebelumnya adalah dalam penelitian ini menambahkan variabel independen yaitu Pendapatan Asli Daerah, karena variabel ini sangat terkait dan berpengaruh pada alokasi belanja modal. Tujuan adanya penambahan variabel Pendapatan asli daerah sendiri dibutuhkan untuk meningkatkan kemandirian suatu daerah dalam mengelola keuangan daerah, jika rasio pendapatan asli daerah semakin meningkat maka semakin meningkat pula kemandirian suatu daerah (Kusnandar, 2009).Selain itu juga sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah kabupaten/kota di Jawa Tengah. Oleh karena itu sesuai dengan latar belakang yang ada, penelitian ini mengambil judul dengan tema “Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Modal Di Kabupaten/Kota Jawa Tengah”. Penentuan judul tersebut mempunyai alasan yang logis karena pada tahun-tahun sekarang setiap daerah dalam menggunakan alokasi belanja modal digunakan untuk kepentingan yang kurang produktif dan menjadikan infrastruktur daerah menjadi menurun. Oleh karena itu, sebaiknya penggunaan alokasi belanja modal harus ditekankan untuk peningkatan infrastruktur daerah yang lebih baik lagi dan meningkatkan perekonomian daerah.

* 1. **Rumusan Masalah**

Alat pemerintah dalam mencapai tujuan untuk mendapat penerimaan, baik secara langsung atau tidak langsung dari masyarakat guna untuk membiayai pengeluaran rutin serta pembangunan dan meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu pemerintah harus bijaksana dalam membuat peraturan agar masyarakat menaati peraturan. Kinerja keuangan(rasio derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektifitas, rasio efesiensi, dan derajat kontribusi BUMD).Pada penelitian sebelumnya, telah dilakukan pengujian tentang “Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah Pada Alokasi Belanja Modal Di Provinsi Bali”. Hasil dari penelitian sebelumnya terdapat ketidaksamaan antara hasil penelitian satu dengan penelitian yang lain, sehingga perlu dilakukan penelitian lebih lanjut lagi tentang alokasi belanja modal. Dalam penelitian ini penulis menambah satu variabel independen yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam beberapa penelitian adanya ketidaksamaan, maka peneliti menambah satu variabel independen ini untuk mengetahui adanya pengaruh terhadap Alokasi Belanja Modal atau sebaliknya.

Berdasarkan uraian latar belakang, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh kinerja keuangan daerah terhadap belanja modal di Kabupaten/Kota Jawa Tengah?
2. Bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah (PAD)terhadap belanja modal di Kabupaten/Kota Jawa Tengah?
	1. **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian masalah diatas, adapun beberapa tujuan yang didapat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk membuktikan mengenai bagaimana pengaruh kinerja keuangan daerah terhadap alokasi belanja modal.
2. Untuk membuktikan mengenai bagaimana pengaruh PAD terhadap alokasi belanja modal.
	1. **Manfaat Penelitian**
3. Bagi Pemerintah Daerah

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan pemerintah daerah dapat mengelola keuangan daerah dan mengalokasikan PAD pada belanja modal yang dilihat dari kinerja keuangan daerah, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang ada di daerah maupun kota.

1. Bagi Penulis

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan referensi kepada penulis tentang pengaruh kinerja keuangan daerah dan PAD pada alokasi belanja modal.