

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Era Reformasi yang bergulir pada tahun 1998 telah membuat perubahan politik dan administrasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pada masa Reformasi telah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintah Daerah. Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah. Secara substansial, perbaharuan undang-undang tersebut memberikan otonomi kepada daerah provinsi, kabupaten, dan pemerintah kota suatu kewenangan serta otonomi lebih luas dibandingkan dengan era sebelumnya, yaitu Era Orde Baru.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat 5 dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kebijakan otonomi daerah yang semula dikukuhkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri,

mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, baik dalam hal pembiayaan pembangunan maupun dalam hal pengelolaan keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah dapat melalui pengukuran kinerja keuangan pemerintah. Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Upaya pemerintah daerah dalam menggali kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari kinerja keuangan daerah yang diukur menggunakan analisis rasio keuangan pemerintah daerah. Pengukuran kinerja keuangan pada pemerintah daerah juga digunakan untuk menilai akuntabilitas dan kemampuan keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan demikian maka suatu daerah yang kinerja keuangannya dinyatakan baik berarti daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.

Keterkaitan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan kinerja keuangan daerah bahwa semakin besar potensi sumber pendapatan daerah yang digali oleh pemerintah kabupaten, maka pemerintah ditujukan mampu untuk menindaklanjuti pengelolaan keuangan daerah. Menurut Halim (2006) dalam penelitian Riko Novianto dan Rafiudin (2015) analisis rasio keuangan daerah terhadap anggaran pendapatan belanja daerah perlu dilaksanakan. Rasio keuangan dapat digunakan untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur efisiensi dan efektifitas dalam merealisasikan pendapatan daerah.

Rasio keuangan efektivitas daerah dimulai dengan membandingkan jumlah realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan target Pendapatan Asli Daerah

(dihitung berdasarkan alokasi PAD tahun bersangkutan), sehingga suatu daerah dapat dikatakan efektif apabila jumlah realisasi pendapatan lebih tinggi daripada target yang ditetapkan (Ardhini, 2011 dalam Riko Novianto, 2015). Sehingga kemampuan dan efektivitas keuangan daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah akan memperlihatkan tingkat kemandirian daerah dalam mengelola potensi dan manajemen keuangan daerah (Sularso dan Restianto, 2011 dalam Riko Novioanto, 2015).

Pendapatan daerah yang berasal dari dana pemerintah pusat adalah dana perimbangan. Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai pembangunan, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintah antara pusat dan daerah. Hubungan antara dana perimbangan dan kinerja keuangan dapat diterapkan dalam mengukur rasio kemandirian daerah. Rasio kemandirian memunculkan permasalahan suatu daerah yang dikatakan mandiri yaitu dapat meningkatkan jumlah belanja modal untuk pelayanan publik (Ardhini, 2011 dalam Riko Novianto, 2015). Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal pemerintah semakin rendah. Maka sebab itu akan membuat kinerja keuangan pemerintah meningkat (Mulia Andirfa dkk, 2016).

Belanja modal merupakan belanja pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah kemudian akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum. Kelompok belanja ini mencakup jenis

belanja untuk pengeluaran belanja aparatur daerah maupun pelayanan publik (Mardiasmo, 2009). Belanja modal dapat menunjang kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan infrastruktur yang secara langsung dapat dinikmati oleh publik dalam bentuk karakter daerah yang mandiri. Masih banyak Pemerintah daerah yang merasa kesulitan untuk mencapai target persentasi belanja modal yang ditetapkan oleh Ditjen Keuangan Daerah Kemendagri: 2013.

Keterkaitan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan belanja modal adalah pada saat penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), alokasi belanja modal harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan mempertimbangkan Pendapatan Asli Daerah yang diterima. Pada penelitian Riko Novianto (2015) menyatakan bahwa penerimaan Pendapatan Asli Daerah menjadi faktor penentu dalam menentukan alokasi belanja modal. Semakin besar Pendapatan Asli Daerah yang diterima maka akan meningkatkan alokasi belanja modal daerah.

Selanjutnya adanya keterkaitan antara dana perimbangan dengan alokasi belanja modal daerah bahwa dana yang berasal dari pemerintah pusat memiliki peran penting untuk kebijakan pengeluaran daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) berfungsi sebagai pemerataan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan belanja pegawai, kebutuhan fiskal dan potensi daerah. Kebutuhan daerah dicerminkan dari luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk, tingkat kesehatan dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Sedangkan wujud untuk keperluan fiskal meliputi Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil Pajak, dan Sumber Daya Alam.

Menurut Sianipar (2009) dalam penelitian Riko Novianto (2015) menyatakan bahwa untuk menentukan besarnya alokasi belanja modal akan menjadi faktor yang dipengaruhi sumber penerimaan Dana Alokasi Umum. Semakin tinggi Dana Alokasi Umum maka akan mempengaruhi peningkatan alokasi belanja modal.

Penelitian oleh Wandira (2013) yang menganalisis bahwa pemanfaatan Dana Alokasi Khusus (DAK) diarahkan kepada kegiatan sarana dan prasarana fisik pelayanan publik dengan umur ekonomis panjang. Maka dengan diarahkannya pemanfaatan Dana Alokasi Khusus untuk kegiatan tersebut diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik yang direalisasikan dalam belanja modal. Jenis dana perimbangan lain adalah Dana Bagi Hasil (DBH). Dana Bagi Hasil adalah dana yang berasal dari APBN yang dibagikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu dengan memperhatikan potensi daerah penghasil. Penelitian yang dianalisis oleh Riko Novianto (2015) menyatakan bahwa pemerintah daerah akan mampu menetapkan alokasi belanja modal yang besar jika anggaran Dana Bagi Hasil ditingkatkan, sebaliknya semakin kecil belanja modal yang akan ditetapkan maka anggaran keperluan Dana Bagi Hasil akan semakin kecil.

Berdasarkan data Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten Pemalang Tahun Anggaran 2011 hingga 2015 menunjukkan bahwa alokasi belanja modal dari seluruh total belanja daerah setiap tahun masih rendah dan fluktuatif. Hal tersebut terlihat pada tabel berikut:

**Tabel 1.1**

Perbandingan Persentase Alokasi Belanja Modal dan Belanja Pegawai

Kabupaten Pematang Tahun Anggaran 2011 – 2015

Tahun	Realisasi Belanja Modal (Rp)	Belanja Tidak Langsung Realisasi Belanja Pegawai (Rp)	Anggaran Total Belanja (Rp)	Alokasi	
				Belanja Modal	Belanja Pegawai
2011	128.205.534.788	699.880.254.313	1.178.756.056.644	10,88%	59,37%
2012	128.366.719.130	811.271.781.318	1.344.382.614.412	9,55%	60,35%
2013	249.976.019.799	820.751.058.381	1.477.106.031.341	16,92%	55,56%
2014	164.388.705.445	909.879.037.546	1.615.810.563.506	10,17%	56,31%
2015	267.766.979.163	977.051.056.161	1.958.428.523.021	13,67%	49,89%

Sumber: Laporan Realisasi APBD Pemerintah Kabupaten Pematang Tahun 2011-2015 (data diolah kembali)

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa masih rendahnya alokasi belanja modal dibandingkan terhadap keseluruhan total belanja daerah. Alokasi realisasi belanja modal menghasilkan persentase alokasi belanja modal yang fluktuatif. Fenomena ini terdapat adanya pemicu di antaranya adalah terdapat urusan-urusan atau kegiatan-kegiatan tertentu yang tidak dapat terealisasi karena terkendala juknis (petunjuk teknis) yang belum diterbitkan oleh pemerintah pusat atau juknis diterbitkan oleh pemerintah pusat mendekati akhir tahun anggaran. Maka dari itu, pemerintah daerah tidak mempunyai waktu yang cukup untuk merealisasikan anggaran tersebut sehingga bisa dilaksanakan anggaran tahun

berikutnya. Oleh karena itu, akan menyebabkan terhambatnya program dan kinerja keuangan yang telah ditetapkan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selama tahun berjalan.

Selain belanja modal daerah, sampai saat ini Pemerintah Kabupaten Pemalang masih didominasi oleh belanja yang bersifat wajib dan mengikat, seperti belanja pegawai, belanja operasional kantor, dan berbagai belanja wajib lainnya seperti belanja bantuan keuangan kepada pemerintah desa, pendampingan program-program nasional dan lain-lain. Kondisi ini menyebabkan alokasi anggaran belanja yang tersedia untuk membiayai program dan kegiatan yang dimaksudkan untuk memperluas pembangunan infrastruktur dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat menjadi terbatas. Maka dari pembahasan diatas, bahwa pengukuran kinerja keuangan yang bersumber dari informasi finansial yang diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat, dapat menjadi peningkatan program selanjutnya demi menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik dan berkualitas. Pembahasan di atas akan menjadi pekerjaan pemerintah berupaya untuk mengoptimalkan anggaran belanja program dan kegiatan seperti memperluas pembangunan infrastruktur dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat khususnya Pemerintah Kabupaten Pemalang.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Riko Novianto (2015), Swastika Enjang (2014) dan Saptaningsih (2008). Menurut Swastika (2014) Pendapatan Asli Daerah dan dana perimbangan berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2007 hingga 2013. Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap kinerja

keuangan pemerintah daerah. sedangkan dana perimbangan berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2007 hingga 2013.

Hasil penelitian Saptaningsih (2008) menunjukkan bahwa secara simultan variabel Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh secara signifikan terhadap variabel belanja modal daerah Kabupaten /Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta periode 2002 hingga 2007. Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal daerah. Sedangkan Dana Alokasi Umum pada dana perimbangan berpengaruh negatif terhadap alokasi belanja modal daerah dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada periode 2002 hingga 2007.

Berdasarkan latar belakang masalah pada penelitian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul “PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP BELANJA MODAL DAN KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH KABUPATEN PEMALANG SELAMA PERIODE 2011-2015.”

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, untuk mengetahui sejauh mana pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan dana perimbangan terhadap kinerja keuangan dan belanja modal di Pemerintah kabupaten/kota Semarang, maka peneliti membuat rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan di Kabupaten Pemalang selama periode 2011-2015 ?
2. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan di Kabupaten Pemalang selama periode 2011-2015 ?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kabupaten Pemalang selama periode 2011-2015 ?
4. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Belanja Modal di Kabupaten Pemalang selama periode 2011-2015 ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pertanyaan penelitian yang telah dijelaskan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan di Kabupaten Pemalang selama Periode 2011-2015.
2. Menganalisis pengaruh dana perimbangan terhadap kinerja keuangan di Kabupaten Pemalang Selama Periode 2011-2015 .
3. Menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja modal daerah di Kabupaten Pemalang selama periode 2011-2015 .

4. Menganalisis pengaruh Dana Perimbangan terhadap belanja modal daerah di Kabupaten Pematang Jaya selama periode 2011-2015.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari penelitian ini yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai wacana dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang sektor publik atau pemerintah.

2. Manfaat Praktis

Manfaat yang dapat diperoleh langsung bagi pemerintah adalah sebagai bahan masukan dan gambaran bagi pemerintah daerah di dalam menentukan kebijakan, menentukan pengambilan keputusan yang tepat, menentukan arah dan strategi untuk perbaikan Kinerja Keuangan pemerintah daerah dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di masa mendatang.