

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kebijakan mengenai pengelolaan keuangan daerah tidak bisa lepas dari kebijakan otonomi daerah yang menggambarkan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah yang tercantum dalam UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Sejalan dengan pembaharuan tentang penerapan konsep 3E (Ekonomis, Efisien dan Efektif) dalam pengelolaan keuangan daerah serta pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah yang lebih ditujukan kepada rakyat.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) terbagi menjadi dua jenis anggaran yaitu anggaran pendapatan dan anggaran belanja daerah. Kelompok anggaran pendapatan merupakan sumber dana untuk membiayai anggaran belanja dan anggaran belanja merupakan cerminan dari program pemerintah. Secara umum pendapatan dalam APBD dikelompokkan menjadi pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Sedangkan, dalam anggaran belanja dikelompokkan menjadi lima yaitu belanja administrasi umum, belanja operasi, belanja modal, belanja transfer dan belanja tidak terduga.

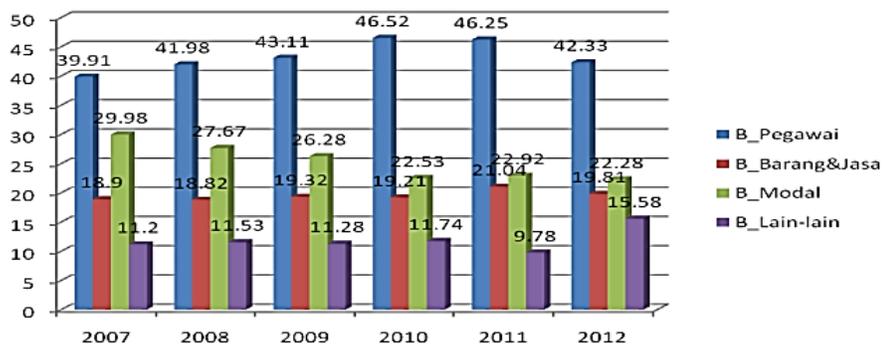
Belanja modal merupakan belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan

selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum (Halim,2004:73). Belanja modal adalah salah satu dari jenis belanja daerah yang pembiayaannya berhubungan dengan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Selain itu, anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah sehingga belanja modal perlu mendapat perhatian lebih dari pemerintah.

Pemerintah daerah dituntut untuk melaksanakan program pelaksanaan 3E, karena biasanya dalam penganggaran anggaran ini akan menghadapi beberapa masalah mengenai pengalokasian. Masalah pengalokasian ini seperti sumber daya. Tidak semua daerah di kabupaten atau kota di Indonesia kaya akan sumber daya dan potensi atau dengan kata lain berbeda-beda. Dengan adanya sumber daya yang berbeda dan terbatas tersebut, maka pemerintah daerah dituntut dapat mengalokasikan dana penerimaannya yang diperoleh dan untuk belanja daerah yang sifatnya produktif.

Berikut ini merupakan tren belanja daerah dari tahun 2007-2012:

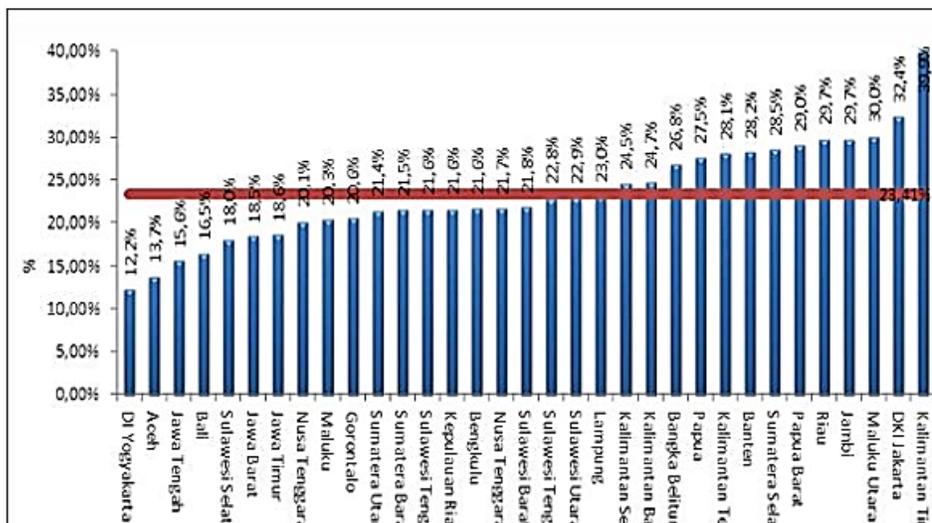
Gambar 1.1.  
Grafik Tren Belanja Daerah Tahun 2007-2012 (dalam %)



Sumber : DJPK – Depkeu (diolah)

Dari grafik diatas belanja daerah se-indonesia dari tahun 2007 sampai 2012 dapat dilihat porsi belanja pegawai masih dominan bila dibandingkan dengan belanja yang lainnya. Belanja pegawai menunjukkan peningkatan pada tahun 2010 sebesar 46,5% tetapi tahun 2011 turun menjadi 46,2%. Nilai belanja barang dan jasa nampak tidak terlalu fluktuatif, kisarannya sekitar 18%-21% selama periode tahun 2007 sampai 2012. Sedangkan, nilai belanja modal pada tahun 2010 mengalami penurunan hanya sebesar 22,5%, namun nilainya turun menjadi 22,28% pada tahun 2012. Sedangkan, sampai tahun 2011 seperti belanja yang lainnya cenderung turun, dan meningkat pada tahun 2012 hingga mencapai 15,58%. Kecenderungan menurunnya alokasi belanja modal di atas dapat menjadikan suatu tanda tanya karena belanja modal merupakan belanja pemerintah daerah yang bersifat produktif dan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah, yang pada akhirnya diharapkan dapat pula meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah. Berikut ini merupakan grafik rasio belanja modal terhadap total belanja daerah pada tahun 2012:

Gambar 1.2  
Grafik Rasio Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah Agregat Provinsi, Kabupaten dan Kota Tahun 2012



Rasio seluruh provinsi di Indonesia masih di bawah 40,0% dan rata-rata kelompok provinsi, kabupaten dan kota adalah 23,41%. Dari persentase tersebut, sebanyak 20 provinsi masih memiliki rasio dibawah standar rata-rata, sedangkan sisanya sebanyak 13 provinsi sudah berada di atas rata-rata. Provinsi DI Yogyakarta merupakan provinsi yang memiliki rasio terendah dengan persentase sebesar 12,2% sedangkan Provinsi Kalimantan Timur memiliki rasio belanja daerah tertinggi dengan persentase sebesar 39,9%. Keadaan di atas menggambarkan bahwa sebagian besar provinsi di Indonesia memiliki porsi belanja modal yang kecil, yakni dibawah 24,0%. Artinya, masih banyak daerah-daerah yang belum memberikan perhatian khusus pada hal-hal untuk meningkatkan pertumbuhan daerah. Belanja modal yang merupakan bagian dari pengeluaran pemerintah daerah akan menjadi aset daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang gunanya baik langsung maupun tidak langsung dapat dirasakan oleh masyarakat. Pembangunan yang berkaitan dengan pelayanan publik akan mendorong masyarakat untuk lebih produktif dalam bekerja dan menghasilkan karena adanya fasilitas yang memadai dan investor akan tertarik karena fasilitas tersebut. Belanja Modal sendiri ditambah dengan belanja barang dan jasa, belanja pemerintah yang dituntut memiliki pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi daerah selain sektor swasta, rumah tangga, serta luar negeri. Dari uraian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa belanja modal belum ditempatkan

oleh pemerintah daerah sebagai bagian terpenting dalam pembangunan daerah. Kondisi ini terlihat dalam struktur biaya yang menunjukkan

belanja pegawai lebih dominan dibandingkan dengan belanja modal yang lebih kecil. Ada kesenjangan antara upaya pembiayaan pembangunan yang berasal dari keuangan daerah dengan kebijakan desentralisasi untuk pembangunan.

Penelitian ini disusun untuk mengetahui peran kinerja keuangan daerah yang dilihat dari rasio keuangan daerah dalam mempengaruhi keputusan pengalokasian anggaran belanja modal. Kinerja Keuangan adalah ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan daerah. Menurut Halim (2008) analisis keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Dalam organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu ketergantungan keuangan, derajat desentralisasi, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efisiensi, rasio keserasian, rasio efektivitas, debt service coverage ratio, dan pertumbuhan keuangan daerahnya. Dalam menganalisis kinerja keuangan dan pengaruhnya pada belanja modal dan pertumbuhan keuangan daerah, maka pada kinerja keuangan difokuskan pada lima indikator keuangan, yaitu: rasio efektivitas, ketergantungan keuangan, derajat desentralisasi kemandirian keuangan, dan derajat kontribusi BUMD. Namun, pada penelitian ini hanya digunakan empat indikator yaitu rasio pertumbuhan keuangan daerah, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah, dan rasio derajat desentralisasi keuangan daerah.

Rasio Pertumbuhan atau *growth ratio* digunakan untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari tahun ke tahun berikutnya untuk mengetahui pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, serta dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapatkan perhatian daerah.

Rasio kemandirian keuangan daerah menggambarkan kemampuan daerah dalam kegiatan pemerintahannya dapat membiayai sendiri, pembangunan, dan pelayanannya kepada masyarakat yang membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan, dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Semakin tinggi rasio efektivitas, maka kemampuan pemerintah daerah pun semakin baik. (BPKP, 2012).

Rasio efektivitas PAD menunjukkan tingkat kemampuan daerah untuk merealisasikan PAD yang dibandingkan dengan target anggaran yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Dengan demikian, semakin tinggi rasio efektivitas PAD, maka kemampuan pemerintah daerah pun semakin baik.

Derajat desentralisasi menggambarkan derajat kontribusi PAD pada total pendapatan asli daerah. Semakin tinggi PAD, maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam melakukan desentralisasi keuangannya.

Penelitian Anggraeny dan Kudhori (2016) tentang kinerja keuangan yang terdiri dari derajat desentralisasi, efektivitas PAD dan kemandirian keuangan secara

simultan maupun parsial berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal. Rusydi (2010) menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh terhadap alokasi belanja modal. Namun hasil penelitian yang dilakukan oleh Kurni dan Afrizal (2015) serta Sularso dan Yanuar (2011) menemukan hasil di mana desentralisasi tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Havid dan Restianto (2011) bahwa rasio kemandirian berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal. Namun hasil penelitian yang dilakukan oleh Vella (2013) menghasilkan data bahwa rasio kemandirian tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap alokasi belanja modal dan Ardhini (2011) menunjukkan bahwa secara statistik adanya rasio kemandirian keuangan daerah pada pemerintah daerah kabupaten/kota tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal di kabupaten/kota di Provinsi Riau yang dilihat pada laporan realisasi APBD.

Vella (2013) mengatakan bahwa alokasi belanja modal tidak dipengaruhi oleh rasio efektivitas keuangan daerah di kabupaten/kota provinsi Riau. Serta penelitian yang dilakukan oleh Suwandi dan Tahar (2015) mengungkapkan bahwa efektivitas PAD tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Anggraeny dan Kudhori (2016). Perbedaan penelitian ini dan penelitian sebelumnya adalah sampel penelitian yaitu tahun yang diamati yaitu tahun 2013-2015 di Jawa Tengah. Perbedaan lainnya adalah dalam penelitian ini adanya penambahan variabel yakni rasio pertumbuhan keuangan daerah. Penambahan variabel ini karena Belanja Modal sendiri ditambah belanja barang dan jasa, merupakan belanja pemerintah yang diharapkan memiliki

pengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah selain dari sektor swasta, rumah tangga, dan luar negeri. Oleh karena itu, semakin tinggi angka rasionya, semakin baik pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, semakin rendah angkanya, semakin buruk pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Masalah rasio keuangan pemerintah daerah terhadap belanja modal dalam penelitian ini memiliki 4 variabel yaitu: rasio derajat desentralisasi keuangan daerah, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektifitas Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan pertumbuhan keuangan daerah.

Hal ini dapat dilihat dari *research gap* yang ada, sehingga masalah tersebut diatas dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengaruh rasio pertumbuhan keuangan daerah terhadap belanja modal?
- b. Bagaimana pengaruh rasio kemandirian keuangan daerah terhadap belanja modal?
- c. Bagaimana pengaruh rasio efektifitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja modal?
- d. Bagaimana pengaruh rasio derajat desentralisasi keuangan daerah terhadap belanja modal?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis :

- a. Untuk menganalisis pengaruh rasio pertumbuhan keuangan daerah terhadap belanja modal
- b. Untuk menganalisis pengaruh rasio kemandirian keuangan daerah terhadap belanja modal
- c. Untuk menganalisis pengaruh rasio efektifitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja modal
- d. Untuk menganalisis pengaruh rasio derajat desentralisasi keuangan daerah terhadap belanja modal

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dibuat agar dapat memberikan manfaat untuk pihak yang berkepentingan sebagai berikut:

- a. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi mengenai apa saja yang secara signifikan dapat mempengaruhi belanja modal, sehingga bermanfaat sebagai alat dalam menganalisis pengaruh rasio keuangan pemerintah daerah terhadap belanja modal untuk pelayanan publik di Jawa Tengah.

- b. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini dapat sebagai bahan masukan untuk penelitian selanjutnya dan menambah khasanah ilmu dibidang akuntansi keuangan publik, khususnya mengenai rasio keuangan pemerintah daerah terhadap belanja modal pemerintah di Provinsi Jawa Tengah.