

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan titik fokus yang penting dalam rangka memperbaiki kesejahteraan rakyat. Pengembangan suatu daerah dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah dengan potensi dan kekhasan daerah masing-masing. Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hingga saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Seperti yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi Daerah ini merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Pemerintah daerah bebas berkreasi dalam rangka

membangun daerahnya, tentu saja dengan tidak melanggar ketentuan perundang-undangan.

Keuangan daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah. Menurut Halim (2012:20), keuangan daerah yaitu pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut. Alat untuk melaksanakan manajemen keuangan daerah yaitu tata usaha daerah yang terdiri dari tata usaha umum dan tata usaha keuangan yang sekarang lebih dikenal dengan yang akuntansi keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan berpengaruh terhadap kemajuan suatu daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi prinsip *value for money* serta transparansi, akuntabilitas dan keadilan akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Mahmudi (2016:2) menyatakan bahwa salah satu pilar utama tegaknya perekonomian suatu negara adalah adanya akuntabilitas dari para pemangku kekuasaan, yang berarti bertanggungjawab dalam mengelola sumber daya publik yang dipercayakan kepadanya.

Dalam rangka peningkatan perekonomian suatu daerah, salah satu yang harus dicapai adalah kinerja keuangan yang baik. Kinerja keuangan merupakan suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berkelanjutan.

Kinerja keuangan adalah salah satu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Namun, kinerja keuangan pemerintah daerah masih dipandang rendah, hal ini senada dengan yang dikatakan Menteri Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementrian menyerahkan Laporan Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LHE AKIP) tahun 2016 kepada Pemerintah Kabupaten/Kota regional III di Gedung JEC, Kecamatan Banguntapan, Kabupaten Bantul, Yogyakarta, Senin 6 Februari 2017. Penyerahan LHE AKIP Regional III Indonesia, terdiri dari 156 kabupaten/kota se-Sulawesi, Maluku, Maluku Utara, Papua, Papua Barat, Jawa Tengah, dan DI Yogyakarta. Dari 156 kabupaten/kota tersebut tidak ada Kabupaten/kota yang mendapatkan nilai memuaskan atau AA. Menteri PAN-RB Asman Abnur mengatakan, keseriusan dan komitmen Bupati, Wali Kota dan Sekretaris Daerah serta pimpinan daerah sangat diperlukan untuk mendorong percepatan implementasi reformasi birokrasi. Kepala daerah diharapkan memberikan perhatian untuk terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik dan sekaligus berorientasi hasil.

Pada penyerahan Hasil Evaluasi AKIP regional II, terdapat satu pemerintah daerah yang berhasil meraih predikat A atau sangat baik, yaitu Kabupaten Banyuwangi. Di samping itu terdapat 3 kabupaten/kota yang meraih predikat 'BB' yaitu Kabupaten Badung, Kota Malang, dan Kabupaten Tulungagung. Di wilayah tersebut pun terdapat 31 kabupaten/kota dengan predikat B, kemudian 61 kabupaten/kota dengan predikat CC, serta 50 kabupaten/kota dengan predikat C, dan satu kabupaten dengan predikat D.

Sementara itu untuk wilayah I terdapat satu Pemerintah Kota yang berpredikat A, yakni Kota Bandung tiga kabupaten/kota berpredikat BB, 17 kabupaten/kota dengan predikat B. Selain itu, di wilayah ini juga terdapat 81 kabupaten/kota dengan predikat CC, 69 kabupaten/kota dengan predikat C dan satu kabupaten dengan predikat D. (<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/879451>)

Analisis keuangan berperan sangat penting sebagai usaha untuk mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia (Halim, 2012:231). Dalam organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektifitas, rasio efisiensi, rasio keserasian, dan pertumbuhan (Sularso, dkk 2011).

Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di pemerintahan daerah. Kinerja keuangan daerah adalah sebagaimana kemampuan pemerintah daerah untuk menghasilkan keuangan daerah melalui penggalian kekayaan asli daerah yang dikatakan sebagai pendapatan asli daerah yang harus terus menerus dipacu pertumbuhannya oleh pemerintah daerah. Pemerintah dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pungutan yang bersifat retribusi pajak atas infrastruktur yang telah dibangun untuk pelayanan publik yang bersumber dari dana yang telah dialokasikan dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD. Menurut Mardiasmo dalam Fauzi (2013) menyatakan bahwa semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya

peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pemerintah daerah secara terus-menerus dapat memacu pertumbuhan kinerja keuangannya. Jumlah dan kenaikan kontribusi Pendapatan Asli Daerah akan sangat berperan dalam kemandirian pemerintah daerah yang dapat dikatakan sebagai kinerja pemerintah daerah (Florida, 2007).

Hasil penelitian Askam Tuasikal (2008) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal daerah. Berdasarkan bukti empiris tersebut, peningkatan PAD dapat mempengaruhi pemerintah dalam pengalokasian anggaran belanja modal. Selain itu, temuan tersebut mengindikasikan bahwa besarnya PAD menjadi salah satu faktor dalam pengalokasian anggaran belanja modal. Namun pada kenyataannya, masih ada daerah yang belum bisa memaksimalkan pendapatan seperti berikut:

Komisi C bidang Ekonomi dan Keuangan DPRD Kota Bekasi menyebut ada lima satuan perangkat kerja daerah (SKPD) di wilayah setempat yang memperoleh pendapatan cukup rendah. Karena itu, legislator setempat meminta agar Pemerintah Kota Bekasi mengevaluasi SKPD yang gagal memaksimalkan pendapatannya. Kelima SKPD yang memiliki pendapatan rendah adalah Dinas Pemuda, Olahraga dan Pariwisata (Disporbudpar); Dinas Bangunan dan Permukiman (Disbangkim); Dinas Perhubungan (Dishub); Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi (Disperindagkop); serta Dinas Pertamanan, Pemakaman dan Penerangan Jalan Umum (DP3JU). Untuk Disporbudpar, perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya Rp 220 juta dari target Rp 1,6 miliar. Lalu perolehan Disbangkim hanya Rp 196,3 juta dari target Rp 370 juta.

Kemudian Disperindagkop memperoleh pendapatan Rp 3,1 miliar dari target Rp 7,7 miliar. Sementara pendapatan sektor parkir Dishub dari target Rp 1,6 miliar, hanya memperoleh Rp 1,4 miliar. Terakhir DP3JU hanya mendapatkan pemasukan Rp 30 miliar dari target Rp 65 miliar. Kepala Bidang Pendapatan Asli Daerah pada Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kota Bekasi, Amsiah mengatakan, secara keseluruhan realisasi pendapatan tahun 2016 mencapai sudah mencapai 93 persen atau sekitar Rp 1,57 triliun, dari target sebesar Rp 1,68 triliun. Dinas Kesehatan target Rp 53,9 miliar, namun realisasinya Rp 58 miliar. Kemudian Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kota Bekasi memperoleh pendapatan Rp 159,2 miliar dari target yang dipatok sebesar Rp 150,8 miliar. (<http://wartakota.tribunnews.com/2016/12/27>)

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, 2012:73). Kinerja keuangan dapat dipengaruhi oleh komponen-komponen yang terdapat dalam laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang terdiri dari pendapatan dan belanja daerah. Dari sekian banyak komponen yang terdapat dalam laporan APBD diyakini bahwa kinerja keuangan dapat dipengaruhi oleh belanja modal dan Pendapatan Asli Daerah (PAD), artinya semakin banyak belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian dalam hal ini adalah kinerja keuangan pemerintah (Rangga Wardana 2014). Menurut Mulia Andirfa (2016) dengan tersedianya infrastruktur yang baik dapat menciptakan

efisiensi di berbagai sektor dan produktivitas masyarakat menjadi semakin tinggi dan pada gilirannya dapat terjadi peningkatan pertumbuhan kesejahteraan. Pertumbuhan kesejahteraan tersebut berhubungan dengan kinerja keuangan, sejalan dengan yang dikatakan Halim (2012:126), gambaran kemandirian daerah dalam berotonomi dapat diketahui melalui seberapa besar kemampuan sumber daya keuangan untuk daerah tersebut agar mampu membangun daerahnya, dan untuk bersaing secara sehat dengan daerah lainnya dalam mencapai otonomi yang sesungguhnya.

Belanja modal merupakan salah satu belanja pemerintah yang menjadi perhatian khusus pemerintah, fenomena yang terjadi seperti yang dikutip dari [POJOKSULSEL.com](http://pojoksulsel.com) Komite Pemantau Legislatif (Kopel) Indonesia merampungkan catatan dan analisis terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur Sulawesi Selatan (Sulsel) tahun anggaran 2015. Saat ini Pansus DPRD Sulsel tengah melakukan evaluasi terhadap LKPJ Gubernur Sulsel tahun 2015 yang masih berlangsung di parlemen. Kopel mengungkapkan bahwa realisasi belanja daerah Provinsi Sulawesi Selatan sangat rendah hanya terealisasi ditargetkan Rp6,6 triliun atau 92,90% dari target alokasi dari APBD 2015 setelah perubahan. Ketua Divisi Advokasi Masyarakat Sipil & Pemantauan DPRD Kopel Sulsel Musaddaq menyebutkan rendahnya tingkat realisasi belanja menyebabkan anggaran yang tidak terserap Rp 469 miliar. Disamping itu, tingginya tingkat belanja yang tidak terserap akan berdampak pada besarnya Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran tahun berjalan. (sumber: <http://sulsel.pojoksatu.id/read/2016/04/21>).

Dengan berkembang pesatnya pembangunan yang bersumber dari alokasi modal diharapkan terjadi peningkatan kemandirian daerah dalam membiayai kegiatan terutama dalam hal keuangan. Menurut Halim dan Muhammad (2014:147), menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Untuk dapat mengetahui terjadinya peningkatan kemandirian daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) bisa dijadikan sebagai tolak ukurnya karena Pendapatan Asli Daerah (PAD) sendiri merupakan komponen yang penting yang mencerminkan bagaimana sebuah daerah dapat mendanai sendiri kegiatannya melalui komponen pendapatan yang murni dihasilkan melalui daerah tersebut.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi tulang punggung dalam pembiayaan daerah. Kemampuan daerah menggali Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Dalam kontribusinya terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimana semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Sumber keuangan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah memberi arti yang sangat penting bagi pemerintah daerah karena dapat dipergunakan sesuai dengan keinginan pemerintah daerah menjalankan roda pemerintahan untuk mensejahterakan masyarakatnya.

Penelitian ini dilakukan pada pemerintah kabupaten dan kota yang terdapat di Provinsi Jawa Barat, peneliti memutuskan hal tersebut karena ingin mengetahui kinerja keuangan Pemerintah kabupaten dan kota di Jawa Barat secara

keseluruhan mulai dari tahun 2011-2015. Penelitian ini sangat penting karena menambah pengetahuan mengenai pengaruh penerimaan dan belanja daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah di Provinsi Jawa Barat. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul: “Pengaruh Belanja Modal terhadap Peningkatan Kinerja Keuangan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai variabel Intervening (Studi pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015)”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian, maka permasalahan yang diangkat untuk dibahas pada penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana belanja modal pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.
2. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.
3. Bagaimana kinerja keuangan daerah pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.
4. Seberapa besar belanja modal berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.

5. Seberapa besar Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan daerah pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.
6. Seberapa besar Belanja Modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan daerah pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.
7. Seberapa besar pengaruh belanja modal terhadap peningkatan kinerja keuangan daerah dengan Pendapatan Asli daerah sebagai Variabel Intervening pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk memperoleh jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan diatas, yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis belanja modal pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kinerja keuangan daerah pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis seberapa besar belanja modal berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.

5. Untuk mengetahui dan menganalisis seberapa besar Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.
6. Untuk mengetahui dan menganalisis seberapa besar Belanja Modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan daerah pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.
7. Untuk mengetahui dan menganalisis seberapa besar pengaruh belanja modal terhadap peningkatan kinerja keuangan daerah dengan Pendapatan Asli daerah sebagai Variabel Intervening pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015.

1.4. Kegunaan Penelitian

Dari penelitian yang dilakukan ini, penulis berharap dapat memberikan kegunaan dan manfaat bagi:

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan pembaca mengenai pengaruh belanja modal terhadap peningkatan kinerja keuangan daerah melalui Pendapatan Asli Daerah sebagai variabel intervening. Selain itu, dapat juga dipergunakan sebagai bahan pertimbangan antara teori dan praktik yang sebenarnya di dalam sebuah instansi pemerintahan yang selanjutnya sebagai bahan referensi untuk peneliti lebih lanjut. Selain itu, penulis juga mengharapkan hasil penelitian ini dapat berguna untuk menambah pengetahuan bagi para

mahasiswa, khususnya mahasiswa Fakultas Ekonomi dan Bisnis Jurusan Akuntansi Universitas Pasundan Bandung.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis merupakan penjelasan kepada pihak-pihak mana saja yang kiranya hasil penelitian penulis dapat memberikan manfaat. Adapun kegunaan praktis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini untuk memenuhi salah satu syarat dalam menempuh ujian untuk meraih gelar Sarjana Ekonomi Program Studi Akuntansi di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Pasundan. Selain itu, berguna untuk menambah wawasan peneliti khususnya mengenai pengaruh belanja modal terhadap peningkatan kinerja keuangan daerah melalui Pendapatan Asli Daerah sebagai variabel intervening, dan juga sebagai sarana bagi peneliti untuk mengembangkan dan menerapkan ilmu pengetahuan yang diperoleh dalam bangku perkuliahan terutama yang berkaitan dengan judul yang peneliti buat.

2. Bagi Instansi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi dan pertimbangan yang bermanfaat bagi instansi pemerintahan, sehingga dapat membantu instansi dalam meningkatkan kinerjanya.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan referensi untuk membantu dan memberikan gambaran yang lebih jelas bagi para peneliti yang ingin melakukan penelitian lanjutan tentang bagaimana pengaruh belanja modal

terhadap peningkatan kinerja keuangan daerah dengan Pendapatan Asli Daerah sebagai variabel intervening.