

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia termasuk dalam negara kesatuan yang terdiri dari berbagai daerah baik itu pulau, provinsi, kabupaten, kecamatan, ataupun desa. Setiap daerahnya pasti memiliki lembaga yang mengurus kepentingan daerah, karena lembaga tersebut memiliki peranan dalam meningkatkan pelayanan guna memfasilitasi kepentingan masyarakat. Setiap daerah pasti diberi kewenangan sendiri dalam mengelola penyelenggaraan perekonomian. Disamping itu setiap daerah diharapkan mampu dalam meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerahnya. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat tersebut memiliki kaitan erat dengan penerapan kebijakan otonomi pada suatu daerah.

Otonomi daerah merupakan suatu kebebasan yang dimiliki daerah untuk membuat peraturan daerah, menyusun dan melaksanakan kebijakan, serta mengelola keuangan daerahnya secara mandiri (Sujarweni, 2015:231). Diterapkannya kebijakan otonomi pada suatu daerah disebabkan karena pemerintah pusat tidak mampu sendiri dalam mengawasi pembangunan daerah secara keseluruhan, karena itu pemerintah pusat melimpahkan kewenangan terhadap pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya secara mandiri (Rosemary *et al*, 2016). Penerapan kebijakan otonomi daerah tersebut diharapkan mampu menggali dan mengembangkan potensi-potensi yang dimiliki dari suatu daerah.

Penerapan kebijakan otonomi pada suatu daerah menjadikan keuangan daerah harus dikelola pemerintah daerah secara mandiri, agar proses pembangunan yang dilakukan suatu daerah dapat diselesaikan tanpa harus menunggu bantuan pendanaan dari pusat. Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah telah ditetapkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang

meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Apabila pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan baik sesuai peraturan pemerintah yang telah ditetapkan, tentunya akan meningkatkan kinerja keuangan daerah itu sendiri. Oleh sebab itu pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah sangat penting untuk dilakukan.

Menurut Mahsun dkk, (2007:165) pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah memerlukan ukuran penilaian yang lebih rumit atau kompleks, karena variabel yang digunakan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah beraneka ragam, serta menggunakan berbagai metode pengukuran sehingga kinerja keuangan pemerintah daerah tidak dapat diukur hanya dengan satu variabel. Kemampuan pengelolaan keuangan pemerintah daerah tercermin pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) seperti kemampuan dari pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan pendapatan daerahnya, serta mampu membiayai pembangunan daerah dan pelayanan sosial yang diberikan kepada masyarakat. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah ruang lingkup keuangan daerah pada tingkat pemerintah daerah yang terdiri dari tiga komponen, yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan (Halim dan Kusnifi, 2016:31).

Kinerja keuangan pemerintah dapat diukur dari seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam menggali potensi-potensi yang dimiliki daerahnya, hal tersebut dapat memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan pendapatan daerah setiap tahunnya. Ada beberapa metode dalam menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah dalam pengelolaan pendapatan daerah antara lain, analisis selisih (varians) analisis pertumbuhan, analisis rasio-rasio keuangan, dan analisis regresi, korelasi, trend dan prediksi. Analisis menggunakan rasio keuangan sendiri dapat digunakan untuk mengukur dan mengatur kinerja keuangan dari tahun ke tahun dan untuk membandingkannya dengan kinerja organisasi lain yang sejenis. Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD sendiri belum banyak digunakan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Menurut Halim (2008:230), Alat untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah dalam hal

mengelola keuangan daerahnya adalah dengan menerapkan rasio keuangan terhadap APBD yang meliputi rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efisiensi, rasio pertumbuhan dan rasio efektivitas.

Kinerja keuangan pemerintah daerah pada penelitian ini diukur dengan menggunakan rasio efisiensi keuangan daerah. Rasio Efisiensi keuangan daerah akan menjelaskan tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam mengefisienkan biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan. Semakin kecil Rasio Efisiensi Keuangan Daerah maka kinerja keuangan Pemerintah Daerah semakin baik Mardiasmo (2013:112). Untuk itu pemerintah perlu menghitung secara cermat berapa besar biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya. meskipun Pemerintah Daerah berhasil merealisasikan target penerimaan pendapatan sesuai dengan target yang ditetapkan, namun keberhasilan itu kurang memiliki arti apabila ternyata biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan target penerimaan pendapatannya itu lebih besar daripada realisasi pendapatan yang diterimanya (Halim, 2007). Dari rasio tersebut akan memperlihatkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya dengan baik.

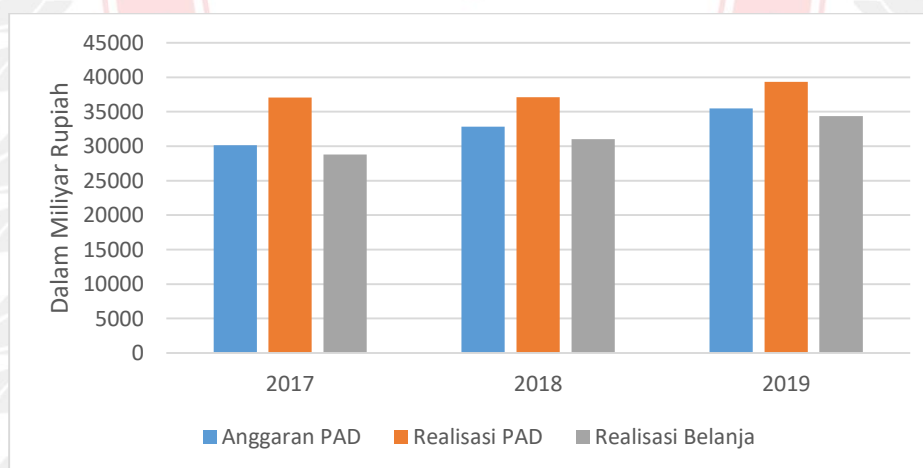
Kenaikan atau penurunan pendapatan daerah tergantung dari seberapa besar sumber-sumber keuangan daerah mampu dalam menghasilkan pendapatan bagi daerahnya. Pendapatan daerah sendiri merupakan seluruh penerimaan daerah yang bersumber dari beberapa komponen yang mampu menambah nilai kekayaan bersih yang dimiliki daerah (UU Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004). Pendapatan daerah menjadi komponen yang sangat penting bagi daerah, karena pendapatan daerah digunakan untuk membiayai program-program yang direncanakan oleh pemerintah daerah dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan perekonomian daerah (Mohammed et al., 2015).

Terdapat sumber keuangan yang dimiliki daerah, yaitu sumber keuangan daerah yang sudah ditetapkan sebagai sumber penerimaan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan pendapatan lain yang sah. Dijelaskan pula dalam Undang-Undang 33 Tahun 2004, bahwa sumber utama dari Pendapatan

Asli Daerah yang tertuang dalam APBD adalah Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sebagai salah satu sumber yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Hal ini disebabkan karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya. PAD merupakan pendapatan oleh pemerintah daerah dalam suatu periode tertentu. pendapatan semakin meningkat diharapkan bisa memenuhi kewajiban pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Pemerintah daerah yang mampu mencapai jumlah pendapatan daerah yang tinggi tentu mempunyai jumlah kas yang cukup untuk melakukan pembiayaan kegiatan program kerja yang telah dianggarkan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan, dengan demikian akan tercipta pula Kinerja Keuangan yang baik.

Efisiensi dalam Pendapatan Asli Daerah merupakan ukuran tingkat penggunaan sumber daya dalam suatu proses. Semakin hemat atau semakin sedikit penggunaan sumber daya, maka prosesnya dikatakan semakin efisien.



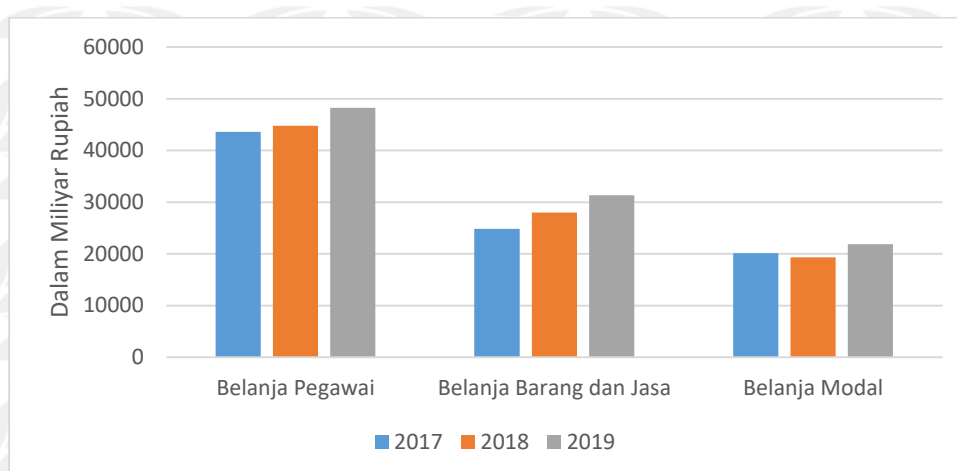
Gambar 1. 1 Pendapatan Asli Daerah Jawa Timur Tahun 2017-2019

Sumber: website resmi DJPK djpk.kemenkeu.go.id

Dari gambar diatas dapat diketahui Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya yang mengalami peningkatan pada tahun 2017-2019, baik itu dari sisi anggaran maupun dalam sisi realisasi. Namun pendapatan tersebut juga diimbangi dengan meningkatnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan tersebut.

Kemampuan suatu Daerah dalam menggali potensi sumber penerimaan seharusnya diikuti dengan kemampuan daerah dalam menekan biaya yang dikeluarkan dalam pemungutannya serta mampu menetapkan target yang sesuai dengan potensi yang sesungguhnya. Kemampuan suatu daerah akan pemahaman potensi tersebut akan menciptakan tingkat efisiensi yang baik bagi suatu daerah.

Belanja modal sendiri mampu menghasilkan pendapatan daerah, karena pembangunan infrastruktur juga termasuk kegiatan dalam belanja modal. Penjelasan tersebut diambil dari belanja daerah yang terdiri dari belanja operasi, belanja modal, belanja tak terduga dan transfer/ bagi hasil kabupaten / kota.



Gambar 1. 2 Belanja daerah provinsi Jawa Timur tahun 2017-2019

Sumber: website resmi DJPK djpk.kemenkeu.go.id

Belanja Daerah Provinsi Jawa Timur dalam Struktur APBD Tahun 2017-2019
Gambar 1.2 menunjukkan pergerakan struktur belanja daerah provinsi Jawa Timur dalam struktur APBD yang didominasi oleh belanja pegawai. Pada kurun waktu 2017-2019, struktur APBD pada komponen belanja langsung ini mengalami peningkatan pada setiap komponen belanja langsung yang terdiri dari belanja barang dan jasa serta belanja pegawai. Namun hal berbeda ditunjukkan oleh komponen belanja modal yang cenderung menurun pada tahun 2018 dibandingkan dengan tahun sebelumnya dari jumlah anggaran belanja modal tahun 2017, kemudian mengalami peningkatan pada tahun 2019. Potensi pengembangan dan pembangunan di Jawa Timur didukung dengan kondisi sosio demografinya, diperlukan anggaran pada komponen belanja modal yang lebih

besar untuk pemenuhan kebutuhan, terutama infrastruktur dan sarana prasarana yang dapat meningkatkan aktivitas dan mobilitas ekonomi masyarakat.

Infrastruktur dan sarana prasarana yang ada di daerah akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah. Karena jika sarana dan prasarana memadai maka masyarakat dapat menjalankan aktivitasnya secara aman dan nyaman, dan hal tersebut akan berpengaruh pada tingkat produktivitas yang semakin meningkat. Menurut Udoka dan Anyingeng (2015), Belanja daerah sendiri memiliki hubungan yang sangat erat dengan kualitas pelayanan publik pada suatu daerah. Belanja daerah dibedakan menjadi dua, yakni belanja modal dan belanja berulang pada layanan komunitas sosial, serta pengeluaran untuk administrasi dan pada pelayanan ekonomi. Pada Teori Keynesian menyatakan bahwa belanja yang dilakukan pemerintah dapat berfungsi sebagai suatu kebijakan ekonomi yang akan berdampak pada pertumbuhan perekonomian suatu daerah (Menyah dan Rufael, 2013).

Belanja modal merupakan belanja pemerintah yang mampu memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan pendapatan daerah. Kegiatan belanja modal mengarah pada kepentingan publik, dan biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan sebaiknya tidak melebihi anggaran yang sudah ditetapkan, serta mutu yang diberikan /dihasilkan sesuai dengan yang dibutuhkan atau yang diharapkan (Halim, 2014:228-229). Belanja tersebut ditujukan untuk memberikan pelayanan publik sebaik-baiknya. Belanja modal juga ditujukan untuk membiayai proyek yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kepentingan masyarakatnya. Semakin baiknya pelayanan publik yang diberikan, menunjukkan bahwa semakin naik pula pengelolaan pembelanjaan pemerintah daerah. Kegiatan belanja modal pada pemerintah daerah tidak bertujuan untuk mencari profit, tapi dapat dikatakan bahwa belanja modal sebagai kegiatan investasi yang dilakukan pemerintah daerah.

Pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai kemudahan fasilitas dilakukan untuk meningkatkan daya tarik investasi. Pembangunan infrastruktur industri sendiri memiliki dampak yang nyata dalam kenaikan PAD, yang berujung pada peningkatan kemandirian daerah (Wong, 2004 dalam Adi,2006). Pembangunan fasilitas tersebut dapat dilaksanakan jika perencanaannya

dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada pos belanja, khususnya pada belanja modal. Alokasi belanja modal dibentuk melalui proses penyusunan anggaran. Peranan proses penganggaran juga sangatlah signifikan. Penggunaan pendekatan penganggaran berbasis kinerja tentu akan mempengaruhi penetapan tujuan dan outcome hingga menjadikannya angka-angka pada pos belanja modal APBD (Annisa, 2010).

Menurut Bojanic (2013) dan Chude (2013) belanja modal dapat meningkatkan taraf masyarakat yang tergolong dalam kalangan bawah. Serta tingginya belanja modal menyebabkan semakin tinggi pula produktivitas perekonomian terutama pada kinerja pemerintah daerah (Darwanis dan Saputra, 2014). Semakin besar belanja modal pemerintah daerah terhadap total belanja daerah, maka akan semakin baik pula pengaruhnya terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut. Meskipun belanja modal dapat mempercepat pertumbuhan perekonomian, pemerintah daerah harus tetap mengontrol dan menyesuaikan belanja daerahnya agar tidak melebihi dari pendapatan yang dimiliki.

Pemerintah daerah haruslah mampu untuk mengidentifikasi perkembangan kinerjanya dari tahun ketahun, salah satu alat untuk menganalisisnya yaitu dengan melakukan analisa rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2004: 148). Tingkat kinerja Pemerintah Daerah diharapkan dapat dijadikan suatu acuan untuk meningkatkan kinerjanya dari tahun ketahun. Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Sri Mulyani dan Hardiyanto Wibowo yang meneliti tentang Pengaruh Belanja Modal, Ukuran Pemerintah Daerah, dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota di Provinsi Jawa Tengah. Yang membedakan dengan penelitian sebelumnya adalah pada penelitian ini hanya berfokus pada variabel PAD dan variabel Belanja Modal, serta sampel dalam penelitian ini adalah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2017-2021.

Terdapat beberapa penelitian mengenai kinerja keuangan daerah yang dilakukan dengan menggunakan variabel independen yang berbeda-beda sebagai faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Variabel

independen yang digunakan dalam penelitian terdahulu diantaranya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, DAU, DAK, belanja modal, belanja daerah, *leverage*, ukuran legislatif, ukuran pemerintah daerah, temuan dan opini audit BPK. Dalam penelitian ini penulis memilih dua faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan belanja modal. Dua faktor ini dipilih karena beberapa penelitian terdahulu menemukan hasil yang berbeda. Adanya ketidakkonsistenan hasil penelitian terdahulu menjadikan penulis termotivasi untuk mengetahui pengaruh variabel PAD dan Belanja Modal terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah dengan menggunakan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota yang ada di Provinsi Jawa Timur sebagai objeknya.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah berdasarkan Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal dalam Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, peneliti akan melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2017-2021”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- 1) Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota Provinsi Jawa Timur ?
- 2) Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota Provinsi Jawa Timur ?
- 3) Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Belanja Modal secara bersama-sama atau secara simultan berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah di Kabupaten atau Kota Provinsi Jawa Timur ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengidentifikasi pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Timur.
2. Untuk mengidentifikasi pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Timur.
3. Untuk mengidentifikasi pengaruh secara simultan Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan pada latar belakang dan rumusan masalah, maka tujuan dari penelitian adalah untuk mengidentifikasi dan menganalisis pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Universitas

Dengan penelitian ini diharapkan bisa menambah referensi ilmu pengetahuan di bidang ekonomi manajemen yang berkaitan dengan Kinerja Keuangan Pemerintah, terutama dalam hal pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengaruh keberhasilan penerapan dalam kinerja keuangan daerah, menghasilkan informasi yang bermanfaat sebagai masukan dan pertimbangan bagi pemerintah untuk mengetahui arti pentingnya kinerja keuangan pemerintah.

3. Bagi Peneliti

Penelitian ini merupakan aplikasi teori yang selama ini diperoleh dalam perkuliahan dan diharapkan dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan bagi penulis pertama dalam hal keuangan pemerintah daerah.

4. Bagi Peneliti yang Akan Datang

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi dan referensi bagi pihak- pihak peneliti, dan dapat digunakan sebagai alat pertimbangan, acuan dan referensi tambahan untuk menyempurnakan penelitian berikutnya.

1.5 Batasan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat banyak faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah, baik itu faktor kinerja keuangan (financial performance) ataupun kinerja non keuangan (non financial performance) oleh karena itu, peneliti memfokuskan penelitian :

1. Penelitian ini difokuskan pada 10 daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur yang memiliki kontribusi tinggi terhadap PDRB dan nilai tambah Provinsi Jawa Timur.

