

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pengelolaan keuangan daerah untuk hal ini setiap kebijakan yang diterapkan tidak bisa dipisahkan dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang bertumpuan pada prinsip *money follows function* sebagai hasil dari hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Subjek pengelolaan keuangan daerah yang sudah dilakukan pembaharuan tertera dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yang kemudian dilakukan revisi menjadi Undang-undang No. 23 Tahun 2014 yang berisi bahwa pengelolaan keuangan daerah haruslah memiliki nilai ekonomis, efektifitas, dan efisiensi baik dari sisi pendapatan maupun belanja .

Dalam suatu periode anggaran, belanja daerah merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang mencakup semua kegiatan belanja daerah dan termasuk pada sisi pengelolaan belanja.

Belanja tidak langsung adalah belanja yang kegiatannya termasuk dalam belanja daerah yang dianggarkan dan tidak memiliki hubungan apapun secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Dalam belanja jenis ini, pada umumnya dibagi menjadi belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.

Sedangkan belanja langsung adalah kegiatan belanja daerah yang dianggarkan dan berhubungan secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah daerah. Belanja jenis ini, pada umumnya dibagi menjadi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

Hal utama dari pembaharuan tersebut adalah untuk memperjelas esensi dari pengelolaan keuangan daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menyangkut penjabaran terhadap hak dan kewajiban daerah dalam

pengelolaan keuangan publik. Hal ini akan mempengaruhi prinsip pengelolaan, mekanisme penyusunan, pelaksanaan dan penatausahaan, pengendalian dan pengawasan, serta pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Dalam Tiga (3) paket Undang-Undang Keuangan Negara telah merefleksikan perubahan yang sangat mendasar terhadap manajemen Keuangan Daerah, yang pada intinya bertujuan agar terwujudnya tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik (*Good Governance & Clean Governance*) melalui penerapan kaidah-kaidah yang baik (*Best Practice*) dalam pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada hasil profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan. Pemerintah dalam pengelolaan Keuangan Daerah mempunyai beberapa kebijakan, salah satunya adalah terkait pada kesejahteraan yang nyata dengan upaya penguatan sistem perekonomian yang secara langsung membawa dampak positif, seperti mengatasi pengangguran, dengan terciptanya iklim investasi yang kondusif, menciptakan lapangan kerja yang merupakan salah satu tugas pemerintah daerah dalam skala tertentu.

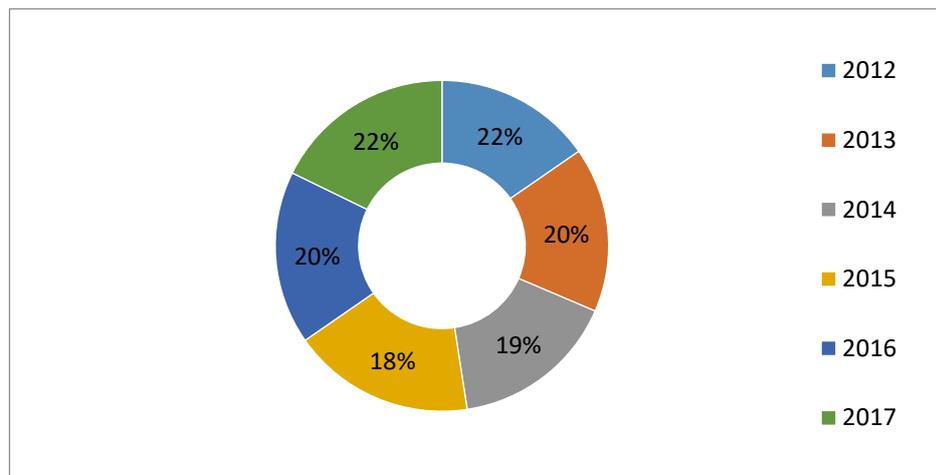
Perubahan paradigma dalam hal ini terletak pada aspek akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam rangka mengelola sumber-sumber ekonomi yang semula bersifat akuntabilitas *vertical* (kepada Pemerintah) menjadi akuntabilitas *horizontal* kepada masyarakat di daerah (Mardiasmo, 2002). Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah.

Oleh sebab tersebut pemerintah daerah bertanggung jawab atas setiap Rupiah uang publik yang telah masyarakat berikan dari pendapatan pajak dan retribusi. Tuntutan yang diterima oleh pemerintah daerah untuk lebih terbuka dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan keuangan kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi, termasuk kepada masyarakat.

Penelitian ini dilakukan pada Provinsi Jawa Barat yang selama beberapa dekade ini mengalami perkembangan ekonomi yang pesat, dengan didukung kinerja keuangan dari pemerintah daerah yang menyelenggarakan perekonomian daerah secara akuntabilitas serta mementingkan pelayanan terhadap masyarakat. Namun tidak semua kabupaten/kota di Jawa Barat mengalokasikan belanja mereka untuk belanja modal dan kemudian dialokasikan untuk pelayanan publik.

Proporsi rata-rata belanja modal di kabupaten/kota di Jawa Barat masih terbilang rendah dan mengalami fluktuasi, hanya di kabupaten/kota besar yang memiliki proporsi belanja modal yang tinggi, rata-rata proporsi belanja modal di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dapat dijelaskan pada grafik di bawah ini:

Grafik 1.1 Rata-Rata Proporsi Belanja Modal di Kab/Kota di Provinsi Jawa Barat



Sumber Kementerian Keuangan (diolah)

Proporsi belanja modal masih terbilang sangat kecil, walaupun mengalami peningkatan, namun peningkatan tertinggi hanyalah sampai 22% saja. Jika dibandingkan dengan belanja tidak langsung yaitu belanja yang tidak dinikmati oleh masyarakat, lebih besar dibandingkan belanja langsung yaitu belanja yang manfaatnya bisa di rasakan langsung oleh masyarakat, termasuk belanja modal untuk pelayanan publik.

Kinerja keuangan menjadi sebuah standar yang digunakan sebagai ukuran keberhasilan daerah otonom dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Dengan melihat kinerja keuangan daerah dapat mengetahui akuntabilitas dari para pemangku kekuasaan, dimana setiap rupiah uang publik harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat yang telah memberikan uangnya untuk membiayai pembangunan dan roda pemerintahan (Mahmudi, 2006)

Dengan beberapa cara kinerja keuangan dapat dihitung. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan tiga cara perhitungan yaitu; rasio kemandirian daerah, rasio efektifitas dan rasio efisiensi.

Kemandirian daerah merupakan hal penting dalam pelaksanaan otonomi daerah, semakin besar Pendapatan asli daerah, menunjukkan semakin mandiri daerah tersebut, tidak ada lagi bergantung pada data perimbangan. Semakin mandiri daerah tersebut, menunjukkan semakin berhasilnya otonom dalam melaksanakan otonomi daerah.

Rasio kemandirian daerah diukur dengan cara membandingkan jumlah pendapatan asli daerah dengan jumlah dana transfer dari pusat. Penelitian dari Aula Ahmad, (2013) menemukan bahwa rasio kemandirian daerah berpengaruh terhadap belanja modal.

Pemerintah daerah dalam melakukan belanja modal dipengaruhi juga oleh efektivitas atau capaian target pendapatan. Jika realisasi pendapatan bisa lebih besar daripada yang ditargetkan. Pemerintah lebih mampu membelanjakan belanja sesuai modal dengan apa yang dianggarkan.

Untuk Rasio Efektivitas, pengukuran dilakukan dengan cara membandingkan jumlah realisasi PAD dan target PAD yang dihitung berdasarkan alokasi PAD tahun bersangkutan, sehingga suatu daerah dapat dikatakan efektif apabila jumlah realisasi pendapatan lebih tinggi daripada target yang ditetapkan. Penelitian yang dilakukan Vegasari (2011) menerangkan bahwa rasio efektivitas pemerintah daerah tahun sebelumnya tidak berpengaruh terhadap belanja modal tahun berjalan. Sehingga memunculkan suatu dilema tentang moral hazard pemerintah daerah tentang penggunaan PAD.

Pemerintah yang dapat mencapai efisiensi mempunyai dana yang lebih banyak dalam meningkatkan belanja modal. Rasio efisiensi diukur dengan cara membandingkan total penerimaan dan pengeluaran daerah. Apabila total penerimaan lebih besar daripada total pengeluaran, maka daerah tersebut dapat dikatakan efisien. Untuk itu pemerintah daerah perlu menghitung secara cermat berapa besar biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan pendapatannya tersebut efisien atau tidak.

Aula Ahmad (2013) menemukan bahwa efisiensi keuangan berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Namun Vella (2011) menemukan bahwa efisiensi keuangan tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Penelitian ini menggunakan teori keagenan sebagai teori yang menghubungkan antara kinerja keuangan daerah dengan belanja modal untuk pelayanan publik. Teori keagenan adalah teori yang menjelaskan hubungan antara *principal* (yang memberi kewenangan) dengan *agent* (yang menerima kewenangan). Dalam proses penyusunan dan perubahan anggaran daerah, ada dua perspektif yang dapat ditelaah dalam aplikasi teori keagenan, yaitu hubungan antara eksekutif dengan legislatif, dan legislatif dengan pemilih (*voter*) atau rakyat (Halim, Abdullah 2006).

Berdasarkan perbedaan fungsi tersebut, eksekutif melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan atas anggaran daerah, yang merupakan manifestasi dari pelayanan kepada publik, sedangkan legislatif berperan aktif dalam melaksanakan legislasi, penganggaran, dan pengawasan.

Hubungan antara legislatif (*principal*) dan eksekutif (*agent*) dilihat dari kinerja keuangan daerah, apakah eksekutif atau pemerintah daerah dapat melaksanakan desentralisasi fiskal (pemindahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri) yang dapat dilihat dari perhitungan kinerja keuangan daerah. Sedangkan hubungan antara masyarakat (*principal*) dan legislatif (*agent*) dilihat dari pengalokasian belanja modal untuk pelayanan publik, legislatif sebagai wakil rakyat diharapkan mampu mengawasi kinerja keuangan pemerintah daerah yang nantinya dialokasikan di belanja modal untuk pelayanan publik.

Maka dari itu, penulis ingin melihat hubungan antara kinerja keuangan daerah terhadap belanja modal untuk pelayanan publik. Apakah dengan meningkatnya kinerja keuangan pemerintah daerah akan meningkatkan proporsinya untuk belanja modal untuk pelayanan publik. Berdasarkan pernyataan tersebut maka peneliti ingin menganalisis tentang **“PENGARUH RASIO KEUANGAN DAERAH TERHADAP BELANJA MODAL UNTUK PELAYANAN PUBLIK (STUDI PADA KABUPATEN DAN KOTA DI PROVINSI JAWA BARAT)”**.

1.2 Perumusan Masalah

Kinerja keuangan daerah adalah alat pengukur seberapa baiknya kinerja dari pemerintah dalam mengatur keuangannya, dalam penelitian ini menggunakan tiga cara yaitu efektivitas Pendapatan Asli Daerah, efisiensi daerah, dan kemandirian daerah. Penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana pengaruh antara kinerja keuangan daerah terhadap belanja modal untuk pelayanan publik.

Artinya, apakah pemerintah daerah mampu meningkatkan kinerja keuangannya dan apakah pendapatan daerah tersebut dialokasikan untuk masyarakat dalam bentuk belanja modal.

Dari uraian latar belakang masalah di atas, dapat diambil pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah rasio efisiensi keuangan pemerintah daerah dapat mempengaruhi belanja modal yang peruntukannya untuk pelayanan publik?
2. Apakah rasio kemandirian keuangan daerah dapat mempengaruhi belanja modal yang peruntukannya untuk pelayanan publik?
3. Apakah rasio efektivitas keuangan pemerintah daerah dapat mempengaruhi belanja modal yang peruntukannya untuk pelayanan publik?
4. Apakah rasio efektivitas, efisiensi dan kemandirian keuangan pemerintah daerah dapat mempengaruhi belanja modal untuk pelayanan publik?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui apakah rasio efisiensi keuangan pemerintah daerah dapat mempengaruhi belanja modal yang peruntukannya untuk pelayanan publik.
2. Untuk mengetahui apakah rasio kemandirian daerah dapat mempengaruhi belanja modal yang peruntukannya untuk pelayanan publik.

3. Untuk mengetahui apakah rasio efektivitas keuangan pemerintah daerah dapat mempengaruhi belanja modal yang peruntukannya untuk pelayanan publik.
4. Untuk mengetahui apakah rasio efektivitas, efisiensi dan kemandirian keuangan pemerintah daerah dapat mempengaruhi belanja modal untuk pelayanan publik.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi akademisi, memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu ekonomi pemerintahan tentang indikator kinerja pemerintah daerah.
2. Bagi pemerintah daerah yaitu hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan informasi, acuan baru dan masukan bagi pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah.
3. Sebagai bahan referensi bagi penelitian selanjutnya.