

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pemerintah daerah berkeinginan untuk memberikan pelayanan yang berorientasi pada kepuasan masyarakat dan kebutuhan rakyat. Kemudian undang-undang tersebut diperbaharui dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan dijadikan sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Merujuk pada firman Allah, Surah An-Nisa 58 yang berbunyi:

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾

Artinya, “sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”

Ayat di atas bermakna bahwa Allah menyuruh umat manusia untuk menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan menyuruh manusia agar adil dalam menetapkan hukum atau kebijakan. Dalam hal ini pemerintah

daerah adalah sebagai pihak yang diberikan wewenang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya. Berdasarkan ayat tersebut pemerintah diharapkan dapat bertindak jujur, adil, akuntabel, dan transparan di dalam melaksanakan amanat dari masyarakat.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, diikuti dengan perimbangan keuangan daerah yang diatur dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004. Undang-undang tersebut menjelaskan tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menyebabkan timbulnya hak dan kewajiban berupa kinerja pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga diperlukan suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sekaligus menjadi bagian dari sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan daerah perlu ditekankan agar dapat terwujudnya masyarakat yang sejahtera melalui peningkatan mutu pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Salah satu alasan dilaksanakannya penyelenggaraan otonomi daerah adalah agar pembangunan daerah mampu berjalan beriringan dengan pembangunan di pemerintah pusat. Hal ini karena selama ini pelaksanaan pembangunan masih diprioritaskan pada pembangunan pusat sedangkan kurang memperhatikan pembangunan di daerah. Kebijakan seperti ini menyebabkan ketidakseimbangan pembangunan di daerah dan pusat sehingga daerah tidak mampu berkembang secara memadai. Perhatian ekonomi masyarakat juga tersedot pada wilayah pusat dan kurang memunculkan sumber daya dan potensi yang

dimiliki oleh daerah. Otonomi daerah sebagaimana dimaksud bertujuan untuk menyalurkan dan memperbaiki ketidakseimbangan antara pusat dan daerah agar memberikan peluang kepada daerah untuk mengelola secara mandiri pembangunan dan sistem keuangan, pemberdayaan masyarakat, pelayanan kepada masyarakat, dan peningkatan peran serta masyarakat (Azhar, 2008).

Dengan diberlakukannya otonomi daerah, seorang pemimpin daerah memiliki peran yang sangat strategis dalam memajukan daerah yang dipimpinnya. Melalui aspirasi masyarakat, pemerintah daerah diberikan tanggung jawab untuk menyusun anggaran guna membiayai aktivitas pemerintah yang diwujudkan dalam pembangunan daerah dengan tujuan untuk kesejahteraan masyarakat (Hidayat, 2013). Anggaran daerah disebut juga sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hamzah (2008) menyatakan bahwa anggaran daerah adalah instrumen kebijakan pemerintah daerah yang utama. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk penentuan besaran pendapatan, pengeluaran (belanja), perencanaan pembangunan, pembiayaan, alat bantu pengambilan keputusan, alat evaluasi kinerja, alat koordinasi unit kerja, dan alat otoritas pengeluaran untuk masa depan.

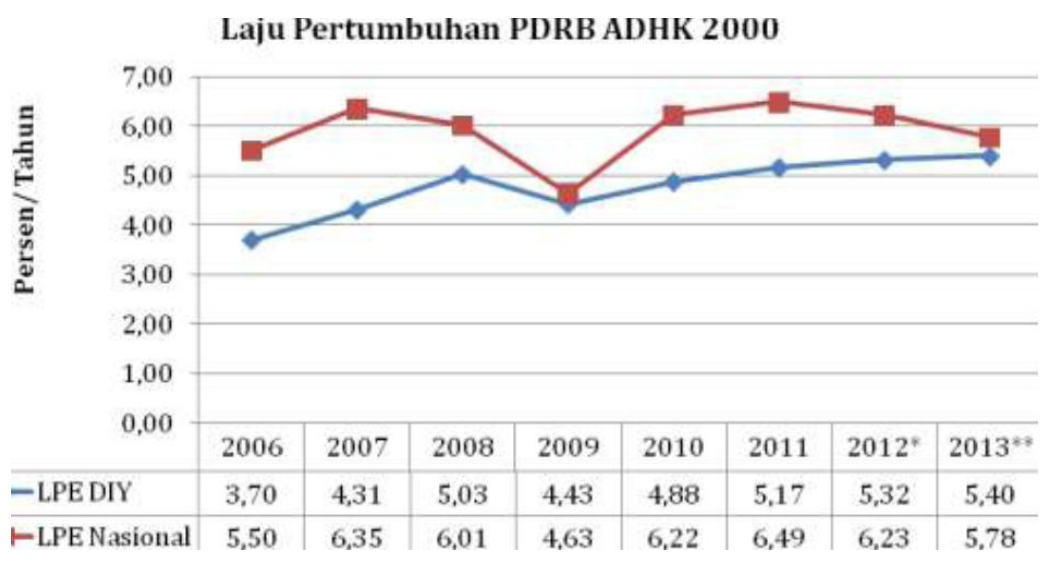
Mengkaji kinerja pemerintah daerah, akan berkaitan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah. Mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan dengan cara membandingkan komponen-komponen yang dituangkan di dalam laporan keuangan. Menurut Halim (2007) analisis kinerja keuangan dilakukan dengan mengidentifikasi ciri-ciri pada laporan keuangan menggunakan rasio keuangan. Hasil dari kinerja keuangan diharapkan sesuai dengan teori *value*

for money yang berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efektif, dan efisien.

Kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dilihat dari laporan keuangan pemerintah daerah itu sendiri. Pemerintah diharapkan mampu memperoleh sumber daya yang cukup untuk memenuhi anggaran yang telah ditetapkan, sehingga dapat digunakan untuk membiayai belanja daerah termasuk salah satunya belanja modal. Tujuan hal tersebut adalah untuk memberikan ruang dalam menciptakan pembangunan daerah guna memacu pertumbuhan ekonomi. Definisi belanja modal sendiri adalah pengeluaran yang dilakukan pemerintah guna menambah inventaris aset untuk memberikan manfaat kepada masyarakat dan memiliki manfaat lebih dari satu tahun yang bersifat rutin (Sularso dan Restianto, 2011). Belanja modal yang telah direalisasikan nantinya diharapkan mampu mendorong masyarakat dalam kegiatan ekonomi sehingga dapat meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi.

Secara umum pertumbuhan ekonomi merupakan kenaikan nilai tambah barang dan jasa dari aktivitas ekonomi masyarakat dalam suatu periode tertentu untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk di suatu wilayah tertentu. Pertumbuhan ekonomi dapat diukur melalui indikator PDRB atau produk domestik regional bruto. Jika pertumbuhan ekonomi naik secara signifikan hal tersebut menunjukkan bahwa tujuan dari pemerintah telah berhasil dalam membangun daerahnya (Mirza, 2012).

Provinsi D.I. Yogyakarta merupakan salah satu provinsi yang telah menerapkan otonomi daerah dengan prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun pada kenyataannya, berdasarkan informasi dari BPS DIY dalam situs <http://perpustakaan.bappenas.go.id/> menyatakan bahwa pemerintah daerah Provinsi D.I. Yogyakarta periode 2006-2013 menunjukkan kinerja yang kurang baik. Permasalahan tersebut dapat dilihat pada grafik laju pertumbuhan ekonomi berikut ini:



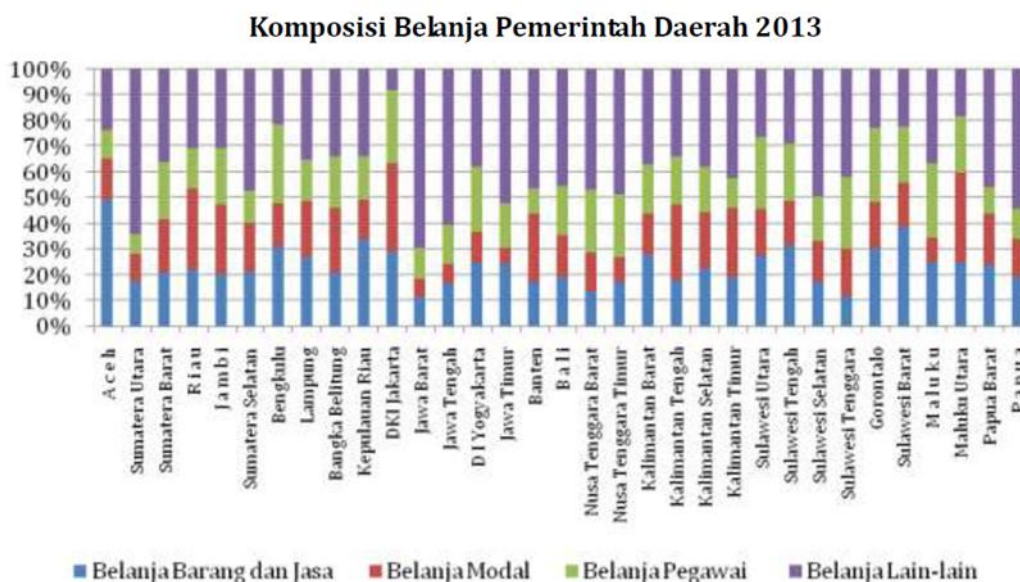
Sumber: BPS, 2013

Gambar: 1.1
Laju Pertumbuhan Ekonomi PDRB ADHK 2000

Pada grafik di atas menunjukkan bahwa tingkat PDRB Provinsi D.I. Yogyakarta tumbuh pada laju 4,78 persen per tahun. Level tersebut masih berada di bawah rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional yang berada pada angka 5,9 persen. Dengan laju pertumbuhan ekonomi tersebut belum cukup untuk

mengurangi kesenjangan pendapatan PDRB per kapita dari rata-rata nasional. PDRB per kapita Provinsi D.I. Yogyakarta pada tingkat wilayah menjadi daerah yang paling rendah rasio pertumbuhannya. Dengan kenyataan bahwa tingkat pertumbuhan penduduk yang tidak terlalu berbeda jauh antar provinsi namun tingkat pertumbuhan PDRB perkapita memiliki perbedaan yang cukup berarti. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa provinsi D.I. Yogyakarta memiliki kinerja yang kurang berkembang dan masih di bawah rata-rata provinsi lainnya di Jawa dan Bali.

Pemerintah juga terlihat masih belum memprioritaskan pada investasi pembangunan daerah. Hal ini ditunjukkan dengan relatif rendahnya rasio belanja modal pemerintah daerah kabupten/kota dan Provinsi D.I. Yogyakarta.



Sumber: BPS, 2013

Gambar: 1.2
Komposisi Belanja Pemerintah Daerah 2013

Berdasarkan data APBD tahun 2013, presentase belanja modal di D.I. Yogyakarta adalah sebesar 11,91 persen dari total seluruh komponen belanja daerah. Hal tersebut digolongkan ke dalam kisaran presentase yang rendah karena secara umum belanja modal berdampak langsung pada perekonomian dengan dampak yang relatif tinggi. Dapat disimpulkan bahwa komitmen pemerintah untuk memprioritaskan investasi publik masih rendah. Dengan kenyataan pada kondisi tersebut pemerintah belum secara optimal meningkatkan potensi daerah melalui pembangunan jalan, listrik, irigrasi, dan prasarana transportasi lainnya serta peningkatan kualitas sumber daya manusia SDM, sehingga terlihat dunia usaha daerah masih belum berkembang.

Jika kebijakan pemerintah belum berjalan sesuai harapan sebagaimana mestinya, maka dari program-program pemerintah yang berkeinginan untuk menyukseskan otonomi daerah belum bisa terpenuhi dengan baik. Melihat kondisi tersebut, tujuan dari kebijakan otonomi daerah di Provinsi D.I. Yogyakarta belum sepenuhnya tercapai, dengan kata lain kabupaten/kota D.I. Yogyakarta masih belum mampu mengimplementasikan tujuan dari otonomi daerah yang dilimpahkan dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah dapat dikatakan belum memaksimalkan anggaran belanja modal, sehingga laju pertumbuhan ekonomi Provinsi D.I. Yogyakarta belum meningkat secara optimal.

Berdasarkan informasi-informasi tersebut, maka peneliti tertarik untuk meneliti apakah kinerja keuangan berdampak pada alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi, dengan judul “Dampak Kinerja Keuangan terhadap Alokasi Belanja Modal dan Pertumbuhan Ekonomi pada Pemerintah Daerah

Kabupaten/Kota D.I. Yogyakarta”. Penelitian ini merupakan penelitian replikasi dari penelitian Sularso dan Restianto (2011) dengan judul Pengaruh Kinerja Keuangan terhadap Alokasi Belanja Modal dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Hasil dari penelitian tersebut yaitu alokasi belanja modal dipengaruhi oleh kinerja keuangan, alokasi belanja modal berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, dan pertumbuhan ekonomi secara tidak langsung dipengaruhi oleh kinerja keuangan daerah. Penelitian serupa juga pernah dilakukan oleh Arsa dan Setiawina (2015), dengan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa derajat desentralisasi dan efektivitas PAD berpengaruh positif pada belanja modal, sedangkan ketergantungan keuangan berpengaruh negatif pada belanja modal. Alokasi belanja modal berpengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi. Tiga dari lima indikator kinerja keuangan pemerintah daerah, berupa tingkat desentralisasi, ketergantungan keuangan, dan efektivitas PAD, secara tidak langsung berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi Pemerintah Kabupaten/Kota se-Provinsi Bali. Selanjutnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Prihastuti (2015), yang mana penelitian tersebut dilakukan di kabupaten/kota Riau dengan hasil penelitian kinerja keuangan berpengaruh secara langsung terhadap alokasi belanja modal, alokasi belanja modal secara tidak langsung berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, dan kinerja keuangan secara langsung dan signifikan berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Gisore et al. (2014), menyatakan bahwa belanja modal berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Afrika.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada periode penelitian yaitu penelitian ini dilakukan dengan periode laporan keuangan selama tahun 2003-2014 dan objek penelitian yang akan dilakukan di kabupaten/kota Provinsi D.I. Yogyakarta. Selain kedua hal tersebut, perbedaan yang lain terletak pada alat ukur variabel kinerja keuangan. Penelitian ini menggunakan tiga rasio yang dipakai yaitu rasio kemandirian, rasio ketergantungan, dan rasio efektivitas.

B. Batasan Penelitian

Penelitian ini hanya menggunakan tiga macam rasio dalam pengukuran kinerja keuangan, yaitu rasio kemandirian, rasio ketergantungan, dan rasio efektivitas. Untuk mengukur kinerja keuangan dan alokasi belanja modal penelitian ini menggunakan data dari laporan realisasi anggaran. Sedangkan untuk mengukur pertumbuhan ekonomi menggunakan data PDRB.

Untuk mengetahui kinerja keuangan dan alokasi belanja modal penelitian ini menggunakan data tahun 2003-2014 pada laporan realisasi anggaran kabupaten/kota di Provinsi D.I. Yogyakarta yang diperoleh dari Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan melalui situs <http://www.djpk.depkeu.go.id>, untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi menggunakan data pertumbuhan PDRB tahun 2003-2015 yang diperoleh dari BPS DIY.

C. Rumusan Masalah

Penelitian ini dilakukan untuk membuktikan adanya dampak kinerja keuangan terhadap alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi. Adapun rumusan masalah yang penulis ajukan adalah sebagai berikut:

1. Apakah kinerja keuangan berdasarkan rasio kemandirian berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal?
2. Apakah kinerja keuangan berdasarkan rasio rasio ketergantungan berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal?
3. Apakah kinerja keuangan berdasarkan rasio efektifitas berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal?
4. Apakah alokasi belanja modal berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
5. Apakah alokasi belanja modal memediasi pengaruh kinerja keuangan terhadap pertumbuhan ekonomi?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi permasalahan di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah kinerja keuangan berdasarkan rasio kemandirian berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal.
2. Untuk mengetahui apakah kinerja keuangan berdasarkan rasio ketergantungan berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal.

3. Untuk mengetahui apakah kinerja keuangan berdasarkan rasio efektivitas berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal.
4. Untuk mengetahui apakah alokasi belanja modal berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.
5. Untuk mengetahui apakah alokasi belanja modal memediasi pengaruh kinerja keuangan terhadap pertumbuhan ekonomi

E. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi para pembaca atau pihak-pihak lain yang berkepentingan.

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menambah dan mengembangkan wawasan, informasi, pemikiran, dan ilmu pengetahuan mengenai akuntansi sektor publik kepada pihak yang berkepentingan.
- b. Sebagai pedoman bagi peneliti lain untuk penelitian selanjutnya tentang kinerja keuangan daerah terhadap alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi.

2. Manfaat Praktik

- a. Sebagai informasi kepada pemerintah mengenai kinerja keuangan pada kabupaten dan kota di D.I. Yogyakarta untuk menetapkan kebijakan di masa yang akan datang.