

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-undang No.32 tahun 2004 dan UU No.33 tahun 2004 menjelaskan bahwa pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Menurut UU tersebut pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, baik dalam pembiayaan pembangunan maupun dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang baik tentunya diharapkan berpengaruh terhadap kemajuan suatu daerah (Puspitasari, 2015). Pengelolaan yang baik dilakukan secara ekonomis, efisien dan efektif atau memenuhi prinsip *value for money* serta partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan.

Selain kedua UU tersebut ada hukum yang melandasi pelaksanaan pengelolaan keuangan pada pemerintah daerah yaitu surat Al- Qur'an dan hadits.

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْءَلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ
بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya: “dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian dari pada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, Padahal kamu mengetahui.” (Q.S. Al-Baqarah: 188).

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 kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dan (menuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.” (Q.S. An-Nisa:58).

الإمام راع و هو مسؤول عن عيته (رواه مسلم)

“seorang imam (khalifah) adalah pemelihara dan pengatur urusan (rakyat), dan dia akan diminta pertanggungjawabannya terhadap rakyat.” (H. R. Muslim).

Dari kedua ayat tersebut serta hadits diatas pada hakekatnya pemerintah sebagai khalifah dari rakyatnya memiliki amanat dalam penyelenggaraan pengelolaan pemerintahan khususnya dalam pengelolaan keuangan. Dari Surat alquran dan hadits di atas harapannya pemerintah menggunakan anggaran untuk urusan rakyat, menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dalam kasus pada penelitian ini mengenai bagaimana pemerintah memberikan laporan kepada masyarakat sebagai stakeholder.

Salah satu penilaian dalam pengelolaan anggaran dikatakan baik adalah melalui penilaian kinerja keuangan. Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja pada suatu organisasi yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas atau mewakili kondisi pada suatu organisasi. Pengukuran kinerja keuangan pada

pemerintah daerah juga digunakan untuk menilai akuntabilitas dan kemampuan keuangan daerah tersebut dalam hal pembiayaan pelaksanaan otonomi daerah.

Menurut Halim (2007) analisis keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Untuk mengetahui terjadinya peningkatan atau tidak dalam kinerja keuangan maka dapat dilakukan analisis keuangan terlebih dahulu, setelah mengetahui hasilnya maka dapat diketahui juga kinerja keuangan perusahaan tersebut dikatakan baik atau buruk. Dalam organisasi pemerintah untuk mengatur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio keserasian dan pertumbuhan (Sularso dan Restianto, 2011). Dari penjelasan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja keuangan adalah analisis kemampuan suatu perusahaan dengan indikator keuangan yang mewakili realitas sebagai penilaian dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari suatu periode ke periode berikutnya. Kinerja keuangan hanya salah satu alat untuk mengukur bagaimana prestasi pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi sesuai dengan prinsip value for money (efisien, efektif dan ekonomis). Analisis rasio keuangan memudahkan publik dalam menilai kinerja pemda dalam pengelolaan keuangan selain itu juga dapat digunakan sebagai pemerintah untuk membantu membuat strategi keuangan maupun non keuangan berfokus pada tujuan dan sasaran program yang pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas sektor publik dalam pemberian pelayanan publik.

Tabel 1.1 Nilai Kinerja Keuangan pemda Kabupaten/kota pada D.I Yogyakarta
Tahun 2014 (%)

Pemerintah Daerah	Rasio Kemandirian	Rasio Efisiensi	Rasio Efektivitas	Rasio Pertumbuhan	Rasio Kesenjangan
Kab. Kulon Progo	22,42	94,66	171,09	11,71	13,83
Kab. Bantul	34,48	93,74	124,08	19,31	18,26
Kab. Gunung Kidul	17,24	92,29	176,35	71,98	10,05
Kab. Sleman	55,43	91,32	119,47	9,33	14,92
Kota Yogyakarta	71,44	91,57	116,41	11,47	14,45

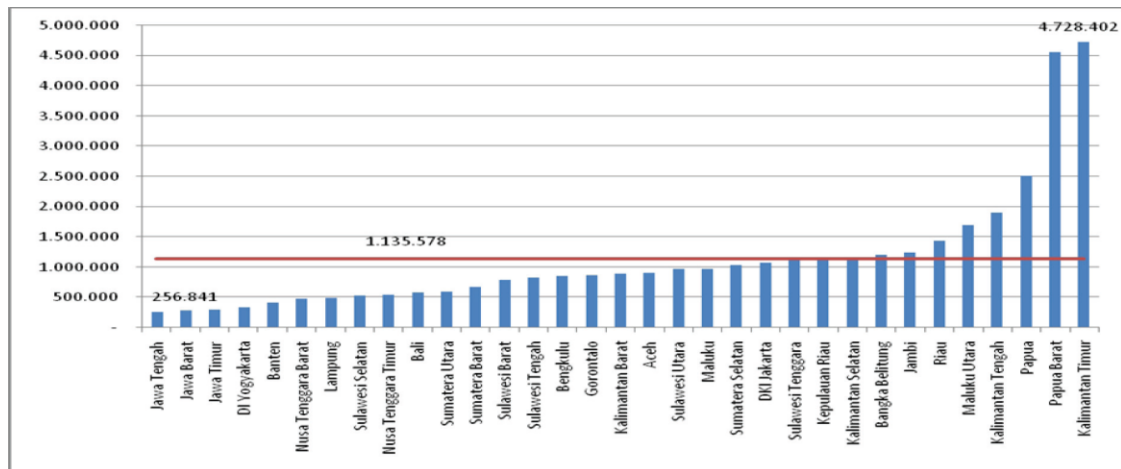
Sumber: BPS Yogyakarta (diolah 2016)

Pada gambar di atas kita dapat melihat kinerja keuangan dari setiap pemda kabupaten dan kota di provinsi D.I Yogyakarta. Kita dapat melihat kemampuan keuangan dari nilai rasio kemandirian. Kabupaten Kulon Progo, Kab. Bantul dan Kab. Gunung kidul memiliki kemampuan keuangan yang rendah dimana ketiga kabupaten tersebut masih ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Dilihat dari rasio efisiensi kabupaten dan kota D. I Yogyakarta masuk ke kriteria sangat tidak efisien karena semakin tinggi nilai rasio ini maka semakin tidak efisien. Pada rasio pertumbuhan nilai tertinggi yaitu pada kabupaten Gunung Kidul lalu kabupaten dan kota yang lain memiliki rasio pertumbuhan yang rendah. Lalu pada rasio keserasian memiliki rendah juga dimana anggaran belanja modal pada setiap kabupaten dan kota memiliki persentasi yang rendah.

Harapan terhadap pelaksanaan otonomi dan kebijakan desentralisasi di Indonesia dimana dapat pemerataan laju pertumbuhan ekonomi dan pembangunan pada setiap daerah sesuai dengan potensi masing-masing daerah yang disesuaikan. Otonomi daerah memberikan peluang yang besar kepada daerah untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah, baik yang menyangkut sumber daya manusia, dana maupun sumber daya lain yang merupakan kekayaan daerah. Dalam era desentralisasi atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada

pemerintah daerah maka pembangunan daerah diserahkan kepada pemda seluas luasnya. Pembangunan fiskal adalah salah satu wujud upaya peningkatan pelayanan publik pemerintah daerah. Pembangunan daerah dapat berupa pembangunan fiskal yaitu pembangunan fisik meningkatkan sarana prasarana dan infrastruktur suatu daerah. Pembangunan fisik tidak dapat dilaksanakan jika perencanaannya tidak dimasukkan pada rencana keuangan pemerintah yaitu Anggaran Belanja Daerah (APBD). Perencanaan pembangunan dimasukkan pada pos belanja, khususnya belanja modal. Alokasi belanja modal dibentuk melalui proses penyusunan anggaran. Tentunya dalam pengalokasian belanja modal sebagai pendukung proses pembangunan peran penganggaran sangatlah signifikan.

Belanja modal pada umumnya dialokasikan untuk perolehan aset tetap yang dapat digunakan sebagai sarana pembangunan daerah. Dengan berkembang pesat pembangunan diharapkan terjadi peningkatan kemandirian daerah dalam membiayai kegiatannya terutama dalam hal keuangan. Tersedianya infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan efisien dan efektifitas diberbagai sektor, produktivitas masyarakat menjadi semakin tinggi dan terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya akan mempengaruhi pendapatan perkapita.



Gambar 1.1 Grafik Realisasi Belanja Modal Daerah Per Kapita Tahun Anggaran 2013 Seluruh Indonesia (dalam rupiah)

Sumber : DJPK-DepKeu(2014)

Berdasarkan tabel 1.1 mengenai grafik belanja modal per kapita pada setiap daerah seluruh Indonesia tahun anggaran 2013. Dilihat dari tabel kita dapat mengetahui daerah dengan belanja modal yang paling besar dan paling rendah. Menurut DJPK – KEMENKEU RI mengenai deskripsi dan analisis APBD tahun 2014, Belanja modal memiliki hubungan yang erat dengan pertumbuhan ekonomi karena belanja modal merupakan salah satu jenis belanja pemerintah yang menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi. Pada gambar 1.1 kita dapat melihat belanja modal daerah dengan nilai yang rendah dimiliki oleh beberapa provinsi di pulau Jawa, yaitu Provinsi Jawa Tengah, provinsi Jawa Barat, provinsi Timur dan termasuk provinsi D.I Yogyakarta. Kondisi ini memberikan pandangan bahwa khususnya di beberapa provinsi Jawa termasuk di Provinsi D.I Yogyakarta tidak memberikan perhatian yang besar pada alokasi belanja pembangunan dimana belanja tersebut sebagai salah satu pembangunan pelayanan publik

gunamendorong pertumbuhan ekonominya melalui realisasi penggunaan belanja modal daerah.

Tabel 1.2 PAD dan Belanja Modal pada Provinsi D.I Yogyakarta tahun 2011-2013 (dalam ribuan)

Kab/Kota	2011		2012		2013	
	PAD	Belanja Modal	PAD	Belanja Modal	PAD	Belanja Modal
Kab. Kulon Progo	53.752.293	105.604.887	74.028.663	147.830.580	95.991.513	123.313.525
Kab. Bantul	128.896.456	119.417.030	166.597.778	140.106.753	224.197.864	183.269.840
Kab. Gunung Kidul	54.462.419	111.021.474	67.050.782	164.360.941	83.427.448	156.373.178
Kab. Sleman	226.686.250	96.111.399	301.069.539	132.536.252	449.270.306	206.859.866
Kota Yogyakarta	228.870.562	59.151.113	338.839.606	88.335.891	383.052.140	167.079.742

Tabel 1.3 Persentase perbandingan PAD dan Belanja Modal tahun 2011-2013 (dalam %)

Kab/Kota	2011		2012		2013	
	PAD (%)	Belanja Modal (%)	PAD (%)	Belanja Modal (%)	PAD (%)	Belanja Modal (%)
Kab. Kulon Progo	24,02	28,03	33,08	39,24	0,43	0,33
Kab. Bantul	24,80	26,97	32,06	31,64	0,43	0,41
Kab. Gunung Kidul	26,57	25,71	32,72	38,07	0,41	0,36
Kab. Sleman	23,20	22,07	30,81	30,43	0,46	0,47
Kota Yogyakarta	24,07	18,80	35,64	28,08	0,40	0,53

Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Yogyakarta

Tabel 1.2 dan tabel 1.3 merupakan data realisasi pendapatan dan belanja pemerintah daerah di Provinsi D.I Yogyakarta tahun 2011-2013. Dari tabel tersebut dapat dilihat bagaimana kecenderungan kenaikan pada tiap tahunnya baik belanja modal maupun PAD yang terjadi pada setiap Kabupaten dan Kota di Provinsi D.I Yogyakarta. Dari tabel tersebut PAD dan belanja modal secara angka mengalami kenaikan, namun perbandingan persentase terlihat bahwa kenaikan PAD dan belanja modal cenderung fluktuatif dapat dilihat dari tabel 1.3 dimana kita ambil salah satu contohnya yaitu belanja modal Kab Kulon Progo dari 28,03 meningkat tahun 2012 menjadi 39,24 dan 2013 turun keangka 32,73.

Seperti yang diungkapkan Harianto dan Adi (2007), dalam upaya untuk meningkatkan otonomi daerah, Pemda diwajibkan untuk mengoptimalkan potensi

pendapatan yang dimiliki dan salah satunya adalah memberikan proporsi belanja modal untuk pengembangan sektor-sektor produktif di daerah. Kebutuhan masyarakat yang meningkat tentunya motivasi ini seharusnya dapat mendorong pemerintah untuk mengupayakan peningkatan penerimaan daerah, dengan memberi perhatian kepada perkembangan pendapatan asli daerah (PAD). Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah. Pada UU no.33 tahun 2004 dijelaskan PAD bertujuan memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi suatu daerah. PAD merupakan sumber keuangan dalam pembiayaan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintah dan pembangunan suatu daerah. Di samping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat atau dengan kata lain mewujudkan kemandirian daerah sesuai tujuan di laksanakan otonomi daerah.

Setiap daerah memiliki potensi fiskal dan kemandirian daerah yang berbeda-beda. Selain itu otonomi daerah juga tidak hanya diperuntukan untuk suatu provinsi namun juga suatu Kabupaten dan Kota. Pada tabel 1.1 kita dapat mengetahui bagaimana kemandirian dan pertumbuhan di setiap kabupaten dan kota di Provinsi D.I Yogyakarta memiliki nilai yang berbeda beda serta kondisi yang berbeda setiap daerahnya. Selain tingkat kemampuan dan tingkat kemandirian setiap daerah berbeda, karakteristik setiap daerah dan pembangunan setiap daerah dan keunikupakankan suatu daerah yang berda dari satu yang lainnya merupakan suatu alasan untuk melakukan penelitian yang melihat

bagaimana belanja pembangunan terhadap kinerja keuangan pada setiap daerahnya.

Berangkat dari uraian diatas maka pada penelitian ini penulis ingin melihat adanya pengaruh perencanaan pembangunan fiskal atau anggaran belanja modal terhadap kinerja keuangan. Peneliti ingin melihat adakah pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pada setiap Kabupaten dan Kota di Provinsi Yogyakarta, karena setiap daerah memiliki karakteristik berbeda terutama mengenai kemampuan daerah yaitu belanja daerah serta bagaimana kondisi kinerja keuangan pada setiap pemda. Selain itu penelitian sebelumnya Nugroho (2012) menemukan belanja modal tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemda, juga menjadi tambahan motivasi untuk meneliti lagi mengenai belanja modal terhadap kinerja keuangan. Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Ni Luh Putu Lindri Puspitasari (2015), Nugroho (2012) Eka (2015). Yang membedakan dengan peniliti sebelumnya adalah sampel pada penelitian ini yaitu pada setiap Kabupaten dan Kota di provinsi Yogyakarta meliputi Kab. Kulon Progo, Kab, bantul, Kab. Sleman, dan Kota Yogyakarta; serta perbedaan rentan waktu penelitian. Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan, dilakukan penelitian dengan judul : “Pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan dengan Pendapatan Asli Daerah sebagai variabel Intervening, studi kasus setiap pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi D.I Yogyakarta”.

B. Batasan Penelitian

Batasan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini hanya terbatas pada setiap daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi daerah Istimewa Yogyakarta yaitu pada Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta sehingga generalisasi hasil temuan dari rekomendasi penelitian ini tidak dapat diberlakukan bagi daerah diluar daerah kabupaten/kota yang telah disebutkan.

C. Rumusan Masalah

Dari penjabaran diatas maka pada penelitian ini rumusan masalah yang akan diteliti adalah :

1. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan pada setiap Kabupaten dan Kota di Provinsi Yogyakarta?
2. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan dengan PAD sebagai variabel intervening pada setiap Kabupaten dan Kota di Provinsi Yogyakarta?

D. Tujuan penelitian

Adapun tujuan penelitian ini antara lain:

1. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pada setiap Kabupaten dan Kota D.I Yogyakarta Yogyakarta yaitu Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta.

2. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan dengan pendapatan Asli Daerah sebagai variabel intervening pada setiap Kabupaten dan Kota D.I Yogyakarta Yogyakarta yaitu Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta.

E. Manfaat penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan maka diharapkan dapat memberikan manfaat bagi publik, antara lain:

1. Manfaat teoritis:

Sebagai salah satu acuan yang dapat digunakan sebagai referensi untuk penelitian di masa yang akan datang khususnya dalam hal belanja modal terhadap kinerja keuangan atau belanja modal terhadap kinerja keuangan dengan penyela pendapatan asli daerah. Memberikan kontribusi pada literatur yang berhubungan dengan bidang akuntansi, terutama akuntansi sektor publik.

2. Manfaat praktis:

- a. Bagi pemerintah: dapat memberikan pandangan dan pertimbangan guna membuat kebijakan anggaran khususnya mengenai belanja modal.
- b. Bagi Investor: dapat memberikan pandangan terkait belanja modal Yogyakarta terkait pembangunan sarana prasarana modal investasi pada pemerintahan Yogyakarta sekaligus informasi belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah di kabupaten dan Kota di Provinsi Yogyakarta.

- c. Bagi masyarakat: memberikan informasi laporan realisasi anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yaitu belanja modal dan PAD mempengaruhi kinerja keuangan daerah pada kabupaten dan Kota di Provinsi Yogyakarta