

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

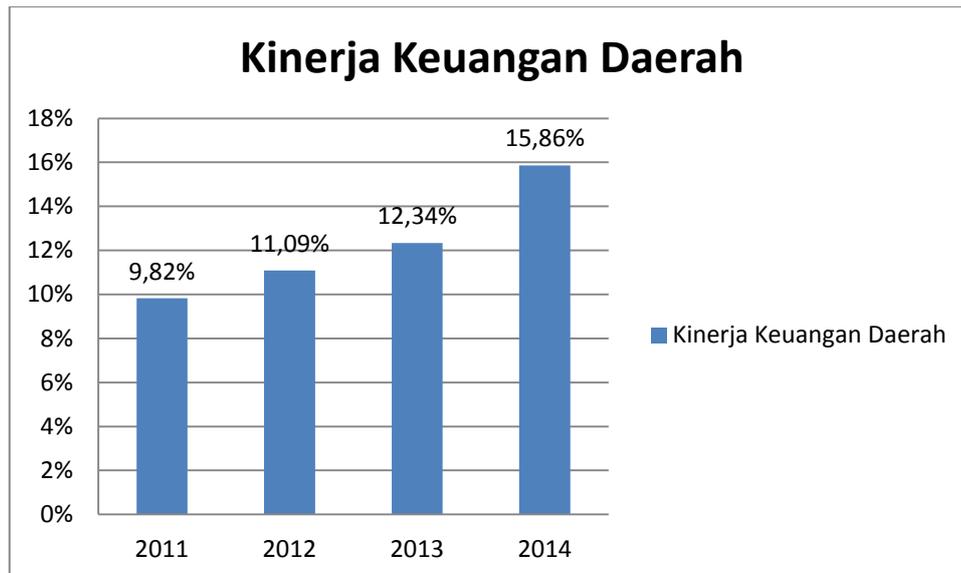
Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber-sumber yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan pekerjaan baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dalam wilayah tersebut (Arsyad dalam Azzumar, 2011).

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan wujud dari berlakunya desentralisasi di Indonesia Otonomi daerah yang secara resmi diberlakukan di Indonesia mulai 1 Januari 2001 yang ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Daerah yang telah direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang telah direvisi dengan UU No. 33 Tahun 2004, menghendaki daerah untuk berkreasi mencari sumber penerimaan yang dapat membiayai pengeluaran pemerintah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas untuk mengatur dirinya tanpa ada campur tangan pemerintah pusat.

Ciri utama yang menunjukkan bahwa suatu daerah merupakan daerah otonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah, artinya daerah otonomi harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri, sedangkan ketergantungan pada pemerintah pusat diusahakan seminimal mungkin. Perimbangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat dikatakan ideal apabila setiap tingkat pemerintahan dapat mengatur keuangannya untuk membiayai tugas dan wewenang daerahnya masing-masing.

Kinerja keuangan suatu daerah dapat diketahui dengan cara melakukan analisis atau pengkajian menyeluruh terhadap keuangan suatu daerah agar dapat diketahui apakah kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya telah sesuai atau tidak dengan aturan-aturan yang berlaku. Fenomena yang dapat dilihat pada kinerja keuangan Provinsi Jawa Tengah dari tahun 2011 sampai 2014 mengalami peningkatan. Berbagai cara digunakan dalam perhitungan yang dapat menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah namun disini peneliti menggunakan penghitungan rasio efektivitas menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan APBD yang direncanakan dan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi nyata daerah., Semakin tinggi rasio efektivitas keuangan daerah, maka daerah telah menggunakan APBD secara efektif dalam membiayai kegiatan atau program kerja dalam rangka melaksanakan pembangunan dan mensejahterakan masyarakatnya atau sebaliknya.

Gambar 1.1 berikut merupakan perhitungan rata-rata kinerja keuangan dengan menggunakan rasio efektivitas tahun 2011-2014 di Pemerintahan Daerah di Provinsi Jawa Tengah.



Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Provinsi Jawa Tengah, data diolah (2011-2014)

**Gambar 1.1**  
Rata-rata Kinerja Keuangan Pemerintah Kab/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2011-2014

Berdasarkan Gambar 1.1 dapat dilihat rata-rata kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi Jawa Tengah pada rasio efektivitas pada tahun 2011-2014 mengalami peningkatan dalam setiap tahunnya. Pada tahun 2011 rata-rata efektivitas keuangan daerah sebesar 9,82%. Tahun 2012 rata-rata efektivitas keuangan daerah mengalami kenaikan sebesar 1,27% sedangkan pada tahun 2013 rata-rata efektivitas keuangan daerah mengalami kenaikan sebesar 1,25% pada tahun 2013 mengalami kenaikan sebesar 3,52%.

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan

publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya pemerintah dengan memberikan berbagai fasilitas untuk investasi. Konsekuensinya, pemerintah perlu memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini. Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda (Harianto dan Adi, 2007).

Infrastruktur dan sarana prasarana yang ada di daerah akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah. Jika sarana dan prasarana memadai maka masyarakat dapat melakukan aktivitas sehari-harinya secara aman dan nyaman yang akan berpengaruh pada tingkat produktivitasnya yang semakin meningkat, dan dengan adanya infrastruktur yang memadai akan menarik investor untuk membuka usaha di daerah tersebut. Dengan bertambahnya belanja modal maka akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu produktivitas masyarakat meningkat dan bertambahnya investor akan meningkatkan pendapatan asli daerah. (Abimanyu, 2005).

Perubahan alokasi belanja ditujukan untuk pembangunan berbagai fasilitas modal. Pemerintah perlu memfasilitasi berbagai aktivitas peningkatan perekonomian, salah satunya dengan membuka kesempatan berinvestasi. Pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan dilakukan untuk meningkatkan daya tarik investasi. Pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan

Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan kata lain, pembangunan berbagai fasilitas ini akan berujung pada peningkatan kinerja keuangan daerah (Wong, 2004 dalam Adi, 2006).

**Tabel 1.1**  
PAD (Pendapatan Asli Daerah) Menurut Kabupaten/ Kota  
di Provinsi Jawa Tengah, 2011-2014  
(ribu rupiah)

No	Kabupaten/ Kota	Tahun			
		2011	2012	2013	2014
1	Kab. Banjarnegara	71,106,953	94,271,467	98,975,318	161,652,537
2	Kab. Banyumas	191,899,680	242,106,509	308,349,434	435,597,688
3	Kab. Cilacap	172,327,030	196,673,442	278,507,545	374,023,664
4	Kab. Pemasang	79,677,543	97,951,207	136,362,281	217,345,439
5	Kab. Purbalingga	94,946,243	103,755,698	122,858,738	202,593,689
6	Kab. Semarang	521,538,058	156,104,007	215,679,554	248,213,019
7	Kab. Temanggung	63,343,494	78,514,689	102,080,197	160,726,943
8	Kota Semarang	521,538,058	779,616,535	925,919,310	1,138,367,228
9	Kab. Batang	60,155,029	84,720,049	143,502,571	172,638,212
10	Kab. Blora	67,021,769	81,987,007	95,192,786	144,724,169
11	Kab. Boyolali	96,737,566	127,725,206	160,752,449	227,516,495
12	Kab. Brebes	78,275,852	101,806,858	133,836,336	267,770,613
13	Kab. Demak	74,559,136	105,363,369	138,214,446	220,329,949
14	Kab. Grobogan	87,912,458	105,463,320	143,586,365	235,295,346
15	Kab. Jepara	103,642,014	129,076,570	133,778,055	231,673,059
16	Kab. Karanganyar	104,080,774	116,706,893	161,715,929	215,298,860
17	Kab. Kebumen	73,513,164	102,374,370	131,481,736	242,079,502
18	Kab. Kendal	93,289,526	120,162,135	136,029,702	215,294,086
19	Kab. Klaten	72,290,993	84,755,834	115,441,420	177,922,415
20	Kab. Kudus	108,458,832	121,017,026	144,995,092	234,073,380
21	Kab. Magelang	90,462,630	123,722,781	173,253,651	242,448,677
22	Kab. Pati	134,475,561	163,733,665	169,127,415	279,254,884
23	Kab. Pekalongan	81,362,869	114,793,365	147,687,255	255,037,017
24	Kab. Purworejo	88,941,781	98,262,003	127,565,801	200,258,601
25	Kab. Rembang	73,931,945	103,304,514	126,808,083	165,530,925
26	Kab. Sragen	94,518,999	127,695,844	146,721,552	254,392,449
27	Kab. Sukoharjo	96,166,806	164,954,318	192,971,720	264,814,413
28	Kab. Tegal	90,133,274	118,741,620	156,244,859	253,716,602
29	Kab. Wonogiri	77,141,691	100,037,192	111,592,606	182,149,063
30	Kab. Wonosobo	67,398,727	82,335,296	108,729,508	175,319,364
31	Kota Magelang	63,557,701	91,314,601	107,739,838	164,927,631
32	Kota Pekalongan	63,344,977	91,205,786	114,252,438	144,065,424
33	Kota Salatiga	60,611,340	77,798,870	106,100,450	165,747,645
34	Kota Surakarta	181,096,816	231,672,100	298,400,846	335,660,206

No	Kabupaten/ Kota	Tahun			
		2011	2012	2013	2014
35	Kota Tegal	117,244,290	156,663,027	176,377,335	241,936,166
<b>Jumlah</b>		<b>4,116,703,579</b>	<b>4,876,387,173</b>	<b>6,090,832,621</b>	<b>8,848,395,360</b>

Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Provinsi Jawa Tengah, data diolah (2011-2014)

Tabel 1.1 menunjukkan bahwa pendapatan di setiap kabupaten/ kota di Provinsi Jawa Tengah memiliki kontribusi yang berbeda-beda. Dari 35 kabupaten/ kota tersebut yang memiliki kontribusi terbesar tahun 2014 yakni Kota Semarang sebesar Rp 1,138,367,228 ribu, kemudian diikuti Kabupaten Banyumas sebesar Rp 435,597,688 ribu. Bila dilihat dari keseluruhan Pendapatan Asli Daerah di kabupaten/ kota tersebut, maka PAD di Provinsi Jawa Tengah setiap tahun terus meningkat hingga di tahun 2014 jumlah penerimaan PAD di seluruh Kabupaten/ Kota Provinsi Jawa Tengah mencapai Rp 8,848,395,360 ribu. Besar kontribusi pendapatan asli daerah untuk membiayai pembangunan dan pelayanan masyarakat maka dapat dikatakan ada peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi untuk saat ini masih didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat baik dalam bentuk Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus maupun Dana Bagi Hasil, sedangkan proporsi PAD masih relatif kecil. Adanya Dana Perimbangan melalui DAU dan DAK ini ternyata justru menjadi ketergantungan (Soleh dan Rochmansyah, 2010)

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, “Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau

pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.”

Beberapa peneliti telah meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dan mendapatkan hasil yang berbeda. Penelitian yang dilakukan oleh Fajar (2012) memperoleh hasil bahwa Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kinerja Keuangan Daerah dan tidak berpengaruh signifikan menurut Siti (2015). Menurut Ariani (2010), Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh negatif dan signifikan terhadap Kinerja Keuangan Daerah sedangkan menurut Abdullah (2015) tidak berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Daerah. Menurut Patriati (2010) Retribusi Daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan daerah sedangkan menurut Salman (2015) Retribusi berpengaruh positif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Daerah.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari banyak penelitian sebelumnya dengan mengkombinasikan variabel bebas yang memiliki hasil tidak konsisten maupun yang masih perlu untuk diketahui hasil lebih lanjut mengenai pengaruh variabel bebas tersebut.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, peneliti merumuskan judul **“Analisis Pengaruh Belanja Modal, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Retribusi Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2011-2014).**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan deskripsi latar belakang diatas, pokok masalah yang dapat diambil adalah:

1. Bagaimana pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah ?
2. Bagaimana pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah ?
3. Bagaimana pengaruh dana alokasi khusus (DAK) terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah ?
4. Bagaimana pengaruh retribusi daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini sesuai dengan masalah yang telah dirumuskan adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
2. Untuk mengetahui pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
3. Untuk mengetahui pengaruh dana alokasi khusus (DAK) terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
4. Untuk mengetahui pengaruh retribusi daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan sebagai bahan masukan dalam penentuan kebijakan Pemerintah Daerah terutama bidang ekonomi mengenai faktor apa yang memiliki pengaruh cukup besar terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2. Bagi dunia akademis dan peneliti selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh peneliti lain baik yang ingin mengulas masalah kinerja keuangan pemerintah dengan khasanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang ekonomi pembangunan.

3. Bagi penulis dan para pembaca

Hasil penelitian ini merupakan suatu kesempatan bagi penulis untuk dapat menerapkan ilmu dan pengetahuan yang penulis peroleh dari bangku kuliah dan mampu membandingkan antara teori yang diterima di dalam perkuliahan dan praktik dilapangan. Dengan demikian, diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan penulis maupun yang membaca hasil penelitian ini.

4. Bagi Masyarakat

Dapat memberikan informasi kepada masyarakat mengenai kondisi perekonomian di Provinsi Jawa Tengah.