

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang mempunyai wilayah yang sangat luas, memiliki berbagai keanekaragaman alam dan budaya, setiap daerah memiliki kekayaan dan potensi yang membutuhkan pengelolaan yang baik dari pemerintah, Sehingga dikeluarkan kebijakan desentralisasi yang menuntut pengelolaan dari pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten dan kota. Karakter dan kondisi yang berbeda menyebabkan pembangunan suatu daerah tidak sama dengan daerah lainnya yang mengakibatkan adanya ketimpangan ekonomi. Hal ini merupakan salah satu alasan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Otonomi daerah diharapkan dapat mewujudkan kemandirian pemerintah daerah dan desentralisasi fiskal diharapkan dapat mengatasi masalah ketimpangan ekonomi daerah dengan pusat.

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan titik fokus yang penting dalam rangka memperbaiki kesejahteraan rakyat. Pengembangan suatu daerah dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah dengan potensi dan kekhasan daerah masing-masing. Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839). Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dianggap tidak sesuai lagi dengan

perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, sehingga digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437). Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hingga saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844). Ini merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Maju atau tidaknya suatu daerah sangat ditentukan oleh kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan yaitu pemerintah daerah. Pemerintah daerah bebas berkreasi dan berekspresi dalam rangka membangun daerahnya, tentu saja dengan tidak melanggar ketentuan perundang-undangan

APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan keuangan daerah. APBD disusun sebagai pedoman penerimaan dan pengeluaran penyelenggara negara di daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan

untuk meningkatkan kemakmuran masyarakat. Dengan APBD maka pemborosan, penyelewengan, dan kesalahan dapat dihindari.

Kinerja pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pemerintah daerah dalam pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam strategic planning suatu organisasi. Kinerja pemerintah bisa diketahui hanya jika pemerintah daerah mempunyai indikator keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai. Dalam hal ini peneliti menggunakan indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan salah satu cara untuk mengukur keberhasilan atau kinerja suatu negara atau wilayah dalam bidang pembangunan manusia. IPM merupakan suatu indeks komposit yang mencakup tiga bidang pembangunan manusia yang dianggap sangat mendasar yang dilihat dari kualitas fisik dan non fisik penduduk. Adapun 3 indikator tersebut yaitu: indikator kesehatan, tingkat pendidikan, dan indikator ekonomi. Kualitas fisik tercermin dari angka harapan hidup, sedangkan kualitas non fisik tercermin dari lamanya rata-rata penduduk bersekolah dan angka melek huruf, dan mempertimbangkan kemampuan ekonomi yaitu pengeluaran riil per kapita. Dalam rangka mewujudkan daerah dengan kualitas manusianya yang tinggi, pemerintah daerah menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) nya untuk membiayai pembangunan di sektor-sektor tersebut. Lebih spesifiknya pemerintah daerah harus bisa mengalokasikan belanja daerah melalui

pengeluaran pembangunan di sektor-sektor pendukung untuk meningkatkan IPM yang tercermin di realisasi APBD tersebut.

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintah antara lain rasio efektivitas PAD , rasio alokasi belanja modal, rasio penyerapan belanja modal, dan rasio kemandirian keuangan daerah (Dacton, 2013; Fhino dan Priyo 2009; Sasana 2009; Firda dan Ida Bagus 2014)

Faktor yang pertama adalah rasio efektivitas PAD. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber di dalam daerahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendapatan asli daerah merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan ekonomi diukur dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh pendapatan asli daerah terhadap APBD, semakin besar kontribusi yang dapat diberikan oleh pendapatan asli daerah terhadap APBD berarti semakin kecil ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 6, sumber-sumber PAD terdiri dari: (1) pajak daerah, (2) retribusi daerah, (3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan (4) lain-lain PAD yang sah. Menurut Ardiansyah dkk, (2014) Semakin besar kemampuan PAD dalam membiayai belanja modal akan dapat meningkatkan IPM pada alokasi belanja modal akan mempengaruhi indeks pembangunan manusia melalui pembangunan pelayan publik yang dimanfaatkan oleh masyarakat. Penelitian yang dilakukan oleh Dacton (2013) menyatakan bahwa, Variabel PAD

atau rasio PAD terhadap belanja modal berpengaruh positif signifikan dalam meningkatkan IPM. Bertolak dari hasil penelitian dan sesuai dengan semangat desentralisasi untuk meningkatkan kemandirian daerah melalui kemandirian fiskal, pemerintah daerah harus lebih fokus dalam upaya-upaya peningkatan pendapatan asli daerah dengan menggali sumber-sumber keuangan sendiri untuk membiayai belanja daerah.

Faktor yang kedua adalah rasio alokasi belanja modal. Belanja Modal merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang manfaatnya lebih dari satu tahun anggaran dan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum (Halim, 2004). Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah. Nomor 59 Tahun 2007 ditentukan bahwa nilai aset tetap berwujud yang dianggarkan dalam Belanja Modal sebesar harga beli/bangun aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset sampai aset tersebut siap digunakan. Penelitian yang dilakukan oleh Fhino dan Priyo (2009) menyatakan bahwa, Belanja Modal untuk kesejahteraan masyarakat tidak bisa lepas dari kebijakan pemerintahnya. Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas SDM didasarkan kepada pemikiran bahwa pendidikan tidak sekedar menyiapkan peserta didik agar mampu masuk dalam pasaran kerja, namun lebih daripada itu, pendidikan merupakan salah satu upaya pembangunan watak bangsa

(national character building) seperti kejujuran, keadilan, keikhlasan, kesederhanaan dan keteladanan. Sehingga pendidikan merupakan landasan untuk menjadikan masyarakat menjadi lebih sejahtera.

Faktor yang ketiga adalah rasio penyerapan belanja daerah. Belanja daerah merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Manajemen belanja daerah juga mengacu kepada prinsip transparansi dan akuntabilitas, disiplin anggaran, keadilan anggaran serta efisiensi dan efektifitas anggaran seperti dalam manajemen pendapatan daerah. Dari segi disiplin anggaran, anggaran belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi. Penganggaran belanja daerah secara keseluruhan harus juga didukung dengan adanya kepastian tersediaanya penerimaan. Penelitian yang dilakukan oleh Sasana (2012) menyatakan bahwa, Hasil estimasi dari model yang digunakan menunjukkan bahwa realisasi belanja pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap indeks pembangunan manusia. Pengaruh positif ini mengandung makna bahwa peningkatan belanja Pemda yang tepat untuk meningkatkan IPM yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Tengah dapat meningkatkan IPM pada wilayah yang bersangkutan,

demikian pula sebaliknya bahwa daerah kabupaten/kota yang memiliki belanja yang rendah untuk IPM cenderung lambat meningkatkan IPM di daerah tersebut.

Faktor yang keempat adalah rasio kemandirian keuangan daerah. Desentralisasi Fiskal (dalam otonomi daerah) ditujukan untuk menciptakan kemandirian daerah. Sidik (2002) menyatakan bahwa dalam era ini, pemerintah daerah diharapkan mampu menggali dan mengoptimalkan potensi (keuangan lokal), khususnya pendapatan Asli Daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat mengingat ketergantungan semacam ini akan mengurangi kreatifitas lokal untuk mengambil kebijakan terkait dengan penerimaan lokal yang lebih efisien (Oates, 1995) Dengan adanya kondisi ini, diperlukan pemetaan terhadap kemampuan keuangan daerah untuk mengetahui seberapa besar kemampuan keuangan daerah dalam membiayai belanja pemerintah kabupaten dan kota. Peta kemampuan keuangan daerah akan disajikan dalam jangka waktu dari sebelum dan sesudah diberlakukannya otonomi daerah. Pembuatan peta kemampuan daerah untuk tahun dimana sebelum otonomi daerah diberlakukan dimaksudkan untuk mengetahui persiapan kemampuan keuangan daerah dalam rangka menghadapi otonomi daerah. Peta kemampuan keuangan daerah juga akan dibuat pada periode setelah diberlakukannya otonomi daerah dengan tujuan untuk mengetahui perkembangan kemampuan keuangan daerah selama diberlakukannya otonomi daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Firda dan Ida Bagus (2014) menyatakan bahwa, Kemandirian keuangan daerah dan keserasian alokasi belanja secara simultan berpengaruh signifikan terhadap indeks pembangunan manusia kabupaten/kota di Provinsi Bali tahun 2008-2012.

Berdasarkan pada hal tersebut menunjukkan bahwa kemandirian keuangan daerah dan keserasian alokasi belanja berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia dalam artian jika kemandirian keuangan daerah dan keserasian alokasi belanja meningkat, maka akan meningkatkan indeks pembangunan manusia.

Berdasarkan dari uraian latar belakang diatas, peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul “ PENGARUH EFEKTIFITAS PAD, ALOKASI BELANJA MODAL, PENYERAPAN BELANJA DAERAH, DAN KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH TERHADAP KINERJA PEMERINTAH KOTA/KABUPATEN DI JAWA TENGAH”, penelitian ini dilakukan untuk mengetahui pengaruh kinerja keuangan terhadap kinerja pemerintah.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah rasio efektivitas PAD berpengaruh terhadap kinerja pemerintah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
2. Apakah kinerja keuangan berupa rasio alokasi belanja modal berpengaruh terhadap kinerja pemerintah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?

3. Apakah kinerja keuangan berupa rasio penyerapan belanja daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
4. Apakah kinerja keuangan berupa rasio kemandirian keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk memperoleh bukti empiris adanya pengaruh rasio efektivitas PAD, terhadap kinerja pemerintah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.
2. Untuk memperoleh bukti empiris adanya pengaruh rasio penyerapan belanja daerah, terhadap kinerja pemerintah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.
3. Untuk memperoleh bukti empiris adanya pengaruh rasio alokasi belanja modal, terhadap kinerja pemerintah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.
4. Untuk memperoleh bukti empiris adanya pengaruh terhadap rasio kemandirian keuangan daerah, terhadap kinerja pemerintah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat, yaitu :

1. Bagi peneliti, bermanfaat untuk memperdalam dan mengaplikasikan teori yang telah diperoleh, terutama dalam hal menganalisis hubungan antara efektivitas PAD, alokasi belanja modal, penyerapan belanja daerah dan pkemandirian keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah.
2. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan agar pemerintah memperhatikan faktor – faktor efektivitas PAD, alokasi belanja modal, penyerapan belanja daerah dan pkemandirian keuangan daerah untuk keberhasilan proses penerapan kinerja keuangan dalam sistem otoda.
3. Bagi pejabat daerah, agar mampu menilai kinerja yang dilakukan per tahun untuk memantau bagaimana perkembangan pemerintah daerah yang dikelola.
4. Penelitian ini diharapkan menjadi sumber informasi dan referensi untuk memungkinkan penelitian selanjutnya baik yang bersifat melanjutkan maupun yang bersifat melengkapi.
5. Penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan dan wacana mengenai pengaruh total efektivitas PAD, alokasi belanja modal, penyerapan belanja daerah dan pkemandirian keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah.

1.5 Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun secara sistematika dan garis besar penulisan dapat dikemukakan sebagai berikut:

BAB 1 : PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang perubahan sistem sentralistik menjadi desentralistik atau disebut otonomi daerah dan penjelasan mengenai pengaruh rasio efektivitas PAD, rasio alokasi belanja modal, rasio penyerapan belanja daerah, dan rasio kemandirian keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah kabupaten/kota di Jawa Tengah. Bab ini juga terdapat rumusan masalah penelitian yaitu apakah kinerja keuangan yang diukur dengan berupa rasio efektivitas PAD, rasio alokasi belanja modal, dan rasio penyerapan belanja daerah terhadap kinerja pemerintah kabupaten/kota di Jawa Tengah antara tahun 2009 - 2013, selain itu juga terdapat tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan skripsi.

.BAB 2 : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang landasan teori yang menjabarkan teori tentang pendapatan asli daerah, alokasi belanja modal, penyerapan belanja daerah, kemandirian keuangan daerah, dan kinerja pemerintah. Pengembangan hipotesis yang pertama dalam penelitian ini menekankan pada pendapatan asli daerah terhadap kinerja pemerintah, hipotesis kedua adalah alokasi belanja modal yang dikelola berpengaruh terhadap kinerja pemerintah, hipotesis ketiga adalah penyerapan belanja daerah yang telah dilakukan oleh pemerintah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah, dan hipotesis keempat adalah kemandirian keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah. Kerangka konseptual yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendapatan asli daerah, alokasi belanja

modal, penyerapan belanja daerah dan kemandirian keuangan daerah memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah.

BAB 3 : METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif, identifikasi variabel dalam penelitian ini adalah efektivitas pendapatan asli daerah, alokasi belanja modal, penyerapan belanja daerah dan kemandirian keuangan daerah sebagai variabel bebas (*independent*) dan kinerja pemerintah yang diukur dengan indeks pembangunan manusia sebagai variabel terikat (*dependent*). Definisi operasional pada penelitian ini merupakan penjelasan atas variabel bebas (*independent*) dan variabel terikat (*dependent*). Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang bersumber dari Pemerintah Jawa Tengah, Badan Pusat Statistika Provinsi Jawa Tengah. Populasi dan sampel pada penelitian ini adalah dari kabupaten/kota di Jawa Tengah secara keseluruhan. Periode pengamatan adalah tahun 2009-2013 dan Teknik Analisis dalam penelitian ini adalah regresi data panel.

BAB 4 : PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang deskripsi Provinsi Jawa Tengah sebagai tempat penelitian hasil penelitian yang berupa pengaruh rasio efektivitas Pendapatan asli daerah terhadap kinerja pemerintah, rasio alokasi

belanja modal terhadap kinerja pemerintah, rasio penyerapan belanja daerah terhadap kinerja pemerintah dan rasio kemandirian keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah. Hasil dan analisis penelitian akan digunakan untuk menyusun bab selanjutnya.

BAB 5 : SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi tentang kesimpulan yang bisa ditarik dari pembahasan masalah serta saran yang dapat dikemukakan dari kesimpulan untuk alternatif pemecahan masalah dan untuk pengembangan penelitian selanjutnya.

