

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setiap daerah kabupaten kota memiliki otonomi untuk mengatur daerahnya termasuk juga didalam mengatur keuangan daerah, hal ini diatur dalam Undang-Undang Otonomi Daerah No 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan baik pusat maupun daerah. Kemandirian keuangan daerah sangat berperan aktif didalam laju perekonomian sehingga menuntut pemerintah daerah melakukan tindakan yang bijaksana agar perencanaan terhadap pembangunan didaerah tidak menjadi buruk. Adanya kemandirian keuangan daerah berhubungan dengan kinerja organisasi pemerintah.

Meyers *et all* (2006) menyatakan untuk mencapai kinerja organisasi pemerintah yang baik, diperlukan berbagai instrumen manajemen. Instrumen manajemen tersebut meliputi aspek manajemen keuangan, manajemen kinerja, manajemen sumber daya manusia dan manajemen kualitas. Menurut Meyers *et all* bahwa instrumen manajemen keuangan di organisasi pemerintah meliputi berbagai instrumen terkait dengan (1) adanya alokasi internal atas sumber daya kepada unit-unit organisasi berbasiskan hasil yang telah dan hendak dicapai (2) adanya otonomi manajemen internal yang diberikan pada unit organisasi yang lebih rendah (3) adanya pengembangan terhadap system perhitungan biaya. Instrumen manajemen kinerja meliputi (1) adanya pengendalian internal terhadap proses pencapaian hasil dan sasaran unit organisasi (2) adanya pengembangan sistem evaluasi dan pelaporan internal yang

memungkinkan manajemen yang bertanggung jawab dan atasannya dapat menilai hasil yang dicapai (3) adanya perencanaan jangka panjang yang bersifat multi tahun. Adapun instrumen manajemen sumber daya manusia meliputi adanya upaya pengembangan sumber daya manusia yang berdasarkan pencapaian hasil. Instrumen manajemen kualitas meliputi (1) penggunaan standar kualitas atas pelayanan yang diberikan oleh organisasi (2) penggunaan survei kepuasan pelanggan atau pengguna jasa organisasi (3) penggunaan sistem manajemen kualitas (seperti *balanced scorecard* atau ISO) (4) penggunaan unit internal yang memonitor kualitas dalam organisasi.

Reformasi yang bergulir tahun 1998 telah membuat perubahan politik dan administrasi, salah satu bentuk reformasi tersebut adalah perubahan bentuk pemerintahan yang sentralisasi menjadi struktur yang terdesentralisasi dengan diberlakukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, yang kemudian terakhir diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Tujuan ekonomi yang hendak dicapai melalui desentralisasi adalah mewujudkan kesejahteraan melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata dan memperpendek jarak antara penyedia layanan publik dan masyarakat lokal.

Berdasarkan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah berlaku efektif mulai 1 Januari

2001 mempunyai tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, baik dalam hal pembiayaan pembangunan maupun dalam hal pengelolaan keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan berpengaruh terhadap kemajuan suatu daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi prinsip *value for money* serta partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Pengelolaan keuangan daerah yang baik tidak hanya membutuhkan sumberdaya manusia yang handal tetapi juga harus didukung oleh kemampuan keuangan daerah yang memadai. Tingkat kemampuan keuangan daerah salah satunya dapat diukur dari besarnya penerimaan daerah khususnya pendapatan asli daerah. Upaya pemerintah daerah dalam menggali kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari kinerja keuangan daerah yang diukur menggunakan analisis rasio keuangan pemerintah daerah. Pengukuran kemandirian keuangan pada pemerintah daerah juga digunakan untuk menilai akuntabilitas dan kemampuan keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan demikian maka suatu daerah yang kinerja keuangannya dinyatakan baik berarti daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.

Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari

apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus. Apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan, maka kinerjanya jelek. Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut.

Menurut Halim dalam Sularso dan Restianto 2011 analisis keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Dalam organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio keserasian, dan pertumbuhan.

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan adanya peningkatan pelayanan di berbagai sektor terutama sektor publik, dengan adanya peningkatan dalam layanan di sektor publik dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk menanamkan investasinya di daerah. Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemda dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik yang dapat dilakukan dengan peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya (Maharani, 2011). Meningkatnya pengeluaran modal diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik karena hasil dari pengeluaran belanja modal adalah meningkatnya aset tetap daerah yang merupakan prasyarat dalam

memberikan pelayanan publik oleh Pemerintah daerah. Alokasi belanja modal dibentuk melalui proses penyusunan anggaran. Tentunya dalam pengalokasian belanja modal sebagai pendukung proses pembangunan, peran proses penganggaran sangatlah signifikan. Penggunaan pendekatan penganggaran berbasis kinerja tentunya akan semakin berpengaruh dalam penetapan tujuan dan *outcome* sehingga diejawantahkan kedalam angka-angka pada pos belanja modal APBD (Annisa, 2010).

Anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Dalam penjelasan Undang-Undang nomor 33 tahun 2004, salah satu variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana adalah luas wilayah. Daerah dengan wilayah yang lebih luas tentulah membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih banyak sebagai syarat untuk pelayanan kepada publik bila dibandingkan dengan daerah dengan wilayah yang tidak begitu luas. Belanja modal sangat berperan dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat akan fasilitas- fasilitas umum seperti adanya jalan yang merupakan penghubung transportasi antar daerah. Belanja modal akan dapat terpenuhi apabila kemandirian keuangan daerah mengalami peningkatan, terutama yang berasal dari pendapatan asli daerah, dan juga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Adanya pengaruh belanja modal terhadap kemandirian keuangan sesuai dengan penelitian Sularso *et all* 2011 bahwa adanya pengaruh belanja modal dan pertumbuhan ekonomi

Kemandirian keuangan juga berpengaruh terhadap investasi, peningkatan nilai investasi daerah berpengaruh besar terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi. Adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi akan berpengaruh terhadap kemandirian suatu daerah. Pencapaian kemandirian suatu daerah akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Adanya investasi dapat membuka peluang pekerjaan bagi masyarakat terutama bagi kabupaten kota yang ada di daerah. Investasi yang meningkat akan dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dan pertumbuhan ekonomi. Ayu Mita Utami 2011 menemukan bahwa investasi berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah sedangkan investasi tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap investasi, peningkatan PAD sangat berperan dalam kemandirian keuangan suatu daerah. Peningkatan pendapatan yang diperoleh dari investasi berguna dalam pembangunan suatu daerah. Investasi merupakan pengeluaran pemerintah untuk mendapatkan manfaat ekonomis, baik dari segi sosial maupun masyarakat daerah pada umumnya, yang memang pada dasarnya membutuhkan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah.

Investasi dan belanja modal tentunya berasal dari APBD, nilai anggaran yang didapat berasal dari penerimaan daerah yang berupa PAD dan bantuan anggaran dari pemerintah pusat. Adanya perbedaan pendapatan asli daerah yang diterima sehingga berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Untuk mengurangi kesenjangan dan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan, lahirlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah.

Dana Perimbangan menurut Undang-Undang nomor 33 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah nomor 55 tahun 2005 terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus.

Laporan keuangan setelah otonomi daerah yang memiliki kewenangan adalah pemerintah daerah. Konsekuensi dari otonomi daerah yang berkenaan dengan pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah maka Pemerintah Daerah dituntut untuk menyajikan informasi keuangan yang sesuai dengan karakteristik kualitatif laporan keuangan agar bermanfaat untuk pengambilan keputusan yaitu andal, relevan, dapat dibandingkan dan dapat dipahami (PP Nomor 24 Tahun 2005: 32). Menurut Halim (2005), salah satu tujuan laporan keuangan pemerintah yaitu, pertanggungjawaban (*accountability and stewardship*) yang memiliki arti memberikan informasi keuangan yang lengkap dan cermat dalam bentuk dan waktu yang tepat, yang berguna bagi pihak yang bertanggungjawab yang berkaitan dengan operasi unit-unit pemerintah. Hal ini sesuai dengan Ketentuan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Pasal 31 yang mengatur bahwa Kepala Daerah harus memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa Laporan Keuangan. Laporan Keuangan tersebut setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan Atas Laporan Keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah (Nordiawan, 2006: 34).

Pemaparan diatas menunjukkan pemerintah daerah wajib menyampaikan laporan keuangan yang sesuai PP No. 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, juga perlu dilakukan penilaian apakah Pemerintah Daerah yang

bersangkutan berhasil melaksanakan tugasnya dengan baik atau tidak.

Keberhasilan Pemerintah Daerah didalam menyusun Laporan Keuangan yang baik adalah opini dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Opini merupakan pernyataan atau pendapat profesional yang merupakan kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Opini ini didasarkan pada kriteria (1) kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, (2) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), (3) kepatuhan terhadap peraturan perundangundangan dan (4) efektivitas Sistem Pengendalian Interen (www.bpk.go.id).

Jalan keluar dari permasalahan tersebut adalah Pemerintah Daerah mampu untuk mengidentifikasi perkembangan kemandirian keuangan dari tahun ke tahun. Salah satu alat untuk menganalisis kemandirian keuangan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisa rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2005: 148). Penggunaan analisis rasio keuangan secara luas telah digunakan oleh *private sector*, sedangkan pada lembaga publik penggunaannya masih terbatas. Padahal dari hasil analisis dapat diketahui tingkat kemandirian keuangan Pemerintah Daerah diharapkan dapat dijadikan suatu acuan untuk meningkatkan kinerjanya dari tahun ke tahun. Untuk itu penulis berkeinginan untuk mengadakan penelitian dengan judul **“Pengaruh belanja modal, Investasi daerah terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah kabupaten kota se-Sumatera”**

1.2 . Perumusan masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, penelitian yang penulis kemukakan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam bentuk pertanyaan penelitian :

1. Apakah belanja modal berpengaruh secara signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah kabupaten kota se-Sumatera
2. Apakah Investasi berpengaruh secara signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah kabupaten kota se-Sumatera

1.3. Tujuan penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis :

1. Pengaruh belanja modal terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah kabupaten kota se-Sumatera
2. Pengaruh investasi terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah kabupaten kota se-Sumatera

1.4. Manfaat penelitian

Adapun manfaat pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Praktis

Sebagai bahan masukan bagi daerah agar dapat membuat suatu keputusan yang tepat untuk menentukan pengelolaan keuangan daerah agar dapat berdaya guna untuk meningkatkan pelayanan terhadap publik dimana hal ini akan berpengaruh besar terhadap tingkat pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut dan ini dapat menjadi suatu tantangan untuk manajemen didalam organisasi ke pemerintah khususnya disetiap daerah kabupaten kota.

2. Manfaat Teoritis

Sebagai bahan referensi dan sumbangan yang nyata dalam mengisi pemikiran untuk pengembangan penelitian selanjutnya dalam literature yang berguna untuk pengetahuan khususnya dalam ilmu di bidang sektor publik.