

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan pengelolaan keuangan daerah tidak lepas dari adanya kebijakan otonomi daerah yang menekankan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah. Kebijakan tersebut tercantum dalam UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Kedua undang-undang tersebut merupakan hasil pembaharuan dari UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Sejalan dengan pembaharuan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka perubahan mendasar yang terjadi adalah penerapan konsep 3E (Ekonomis, Efisien dan Efektif) dalam pengelolaan keuangan daerah serta pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah yang lebih ditujukan kepada rakyat.

Inti dari pembaharuan tersebut adalah untuk mempertajam esensi dari pengelolaan keuangan daerah yang akan mempengaruhi proses penyusunan anggaran, pertanggungjawaban, pengendalian, penggunaan dan perolehan dana, serta sistem akuntansi keuangan pemerintah (Halim,2007:5-6). Sebagai konsekuensi dari perubahan dan penyempurnaan tersebut maka Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata dan berkesinambungan. Sesuai dengan

tujuan utama dari otonomi daerah yaitu untuk menyejahterakan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik dan perekonomian daerah.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) adalah jenis anggaran Pemerintah Daerah yang merupakan salah satu konsekuensi adanya otonomi daerah. APBD merupakan inti dari keuangan Pemerintah Daerah serta salah satu informasi yang dihasilkan dalam menjalankan pemerintahan. APBD memiliki unsur-unsur seperti (1) Rencana kegiatan daerah beserta uraiannya secara rinci (2) Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan (3) Jenis kegiatan dan proyek dituangkan dalam bentuk angka dan (4) Periode anggaran yaitu biasanya 1 (satu) tahun (Halim,2004:15-16).

Unsur-unsur diatas, menjelaskan bahwa anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) terbagi menjadi dua jenis anggaran yaitu anggaran pendapatan dan anggaran belanja daerah. Kelompok anggaran pendapatan merupakan sumber dana untuk membiayai anggaran belanja dan anggaran belanja merupakan cerminan dari program pemerintah. Secara umum pendapatan dalam APBD dikelompokkan menjadi pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Sedangkan dalam anggaran belanja dikelompokkan menjadi lima yaitu belanja administrasi umum, belanja operasi, belanja modal, belanja transfer dan belanja tidak tersangka.

Belanja modal merupakan belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan

selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum (Halim,2004:73). Belanja modal adalah salah satu dari jenis belanja daerah yang pembiayaannya berhubungan dengan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Selain itu, anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah sehingga belanja modal perlu mendapat perhatian lebih dari pemerintah.

Menurut Kementrian Dalam Negeri (2013) pemerintah menargetkan porsi belanja modal dalam APBD sebesar 30% pada tahun 2014. Namun masih banyak daerah di Indonesia yang belum mencapai batas minimum. Sebagian besar porsi belanja daerah tertinggi ada pada urusan belanja pegawai. Hal ini menandakan bahwa porsi belanja tertinggi digunakan untuk belanja operasi kegiatan sehari-hari yang memiliki manfaat hanya sebatas jangka pendek. Berikut adalah 10 Kota dan Kabupaten di pulau Jawa yang memiliki persentase belanja modal terhadap total belanja daerah tertinggi dari tahun 2012 sampai tahun 2014.

Tabel 1.1 Persentase Belanja Modal Terhadap Total Belanja Daerah

No	Kab/kota	2012	Kab/kota	2013	Kab/kota	2014
1	Kab. Bekasi	37%	Kota Banjar	34%	Kab. Demak	35%
2	Kota Banjar	29%	Kab. Bekasi	34%	Kab. Bekasi	32%
3	Kab. Bogor	29%	Kota Bekasi	30%	Kota Bogor	29%
4	Kab. Demak	28%	Kota Batu	28%	Kota Depok	29%
5	Kab. Karawang	27%	Kota Bandung	26%	Kab. Sampang	29%
6	Kab. Jepara	24%	Kab. Demak	26%	Kota Semarang	27%
7	Kab. Bandung Barat	23%	Kota Surabaya	25%	Kab. Majalengka	26%
8	Kota Bandung	23%	Kota Semarang	24%	Kab. Bogor	26%
9	Kab. Majalengka	23%	Kota Malang	24%	Kab. Situbondo	25%
10	Kab. Sampang	23%	Kab. Garut	24%	Kota Surabaya	25%

Sumber: DJPK-RI, 2017 (diolah)

Dari 104 Kabupaten dan Kota dipulau Jawa, pada tahun 2012 hanya ada satu daerah yang dapat mencapai target 30% porsi belanja modal yang telah ditetapkan pemerintah yaitu Kabupaten Bekasi. Pada tahun 2013 terjadi peningkatan dimana daerah yang mencapai target tersebut ada 3 daerah yaitu kota Banjar, kabupaten Bekasi dan Kota Bekasi. Pada tahun 2014 terjadi penurunan, hanya ada 2 daerah yang mencapai target pemerintah yaitu Kabupaten Demak dan Kabupaten Bekasi. Dapat dilihat pula bahwa kota yang termasuk kategori maju memiliki porsi belanja modal yang tidak mencapai target pemerintah seperti kota Surabaya. Kecilnya porsi belanja modal terhadap total belanja menimbulkan masalah tentang sejauh mana kinerja keuangan mempengaruhi pola belanja modal di Pemerintah Daerah. Untuk itu baik Pemerintah Daerah maupun pusat perlu mengevaluasi kembali anggaran belanja daerah di tiap kelompok belanja.

Dalam proses penganggaran APBD, terdapat hubungan keagenan dimana hubungan keagenan tersebut terjadi antara eksekutif dan legislatif. Teori keagenan biasanya digunakan dalam *corporate*, dimana teori ini menjelaskan hubungan kontrak antara pemilik dan pengelola melalui pemberian wewenang. Teori keagenan dalam entitas publik ini, lebih menekankan hubungan antara atasan dan bawahan untuk menjalankan wewenang. Menurut Scott (2009) dalam penelitian Dista dkk (2012) bahwa Prinsip utama teori ini menyatakan adanya hubungan kontrak kerja antara pihak yang memberi wewenang (prinsipal) dan pihak yang menerima wewenang (agen). Dalam proses penyusunan anggaran, legislatif berperan sebagai pemberi wewenang (prinsipal) dan eksekutif berperan

sebagai penerima wewenang (agen). Hubungan kontrak kerja antar keduanya tertuang dalam Undang-undang.

Sama halnya dalam *corporate*, hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif memiliki permasalahan asimetri informasi. Menurut Jensen dan Meckling (1976) dalam Halim (2010) permasalahan yang disebabkan asimetri informasi ada dua yaitu *moral hazard* dan *adverse selection*. *Moral hazard* adalah permasalahan dimana agen tidak melaksanakan hal yang telah disepakati. Sedangkan, *adverse selection* adalah keadaan dimana prinsipal tidak mengetahui bahwa keputusan yang diambil agen benar-benar berdasarkan informasi yang sebenarnya. Kedua permasalahan tersebut juga terjadi pada hubungan antara legislatif dan eksekutif. Legislatif memberikan wewenang kepada eksekutif untuk menjalankan roda pemerintahan daerah namun hubungan tersebut terdapat unsur *self-interestnya*. Hal ini dilakukan agar aman dan nyaman dalam menjalankan tugasnya.

Untuk itu pemerintah daerah perlu memiliki indikator untuk menilai kinerja pemerintah daerah. Kinerja keuangan daerah merupakan indikator untuk menilai tercapainya keberhasilan suatu daerah. Kinerja keuangan daerah dapat tercermin dalam laporan keuangan daerah yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Salah satu alat untuk menganalisis laporan keuangan daerah tersebut adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap laporan keuangan daerah. Rasio Keuangan yang biasanya digunakan adalah rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas daerah, rasio efisiensi, dan rasio pertumbuhan. Hasil analisis rasio keuangan tersebut selanjutnya dapat digunakan sebagai tolok ukur dalam menilai

kemandirian daerah, efektivitas, efisiensi daerah dan melihat pertumbuhan pendapatan serta pengeluaran yang dilakukan selama periode akuntansi. Kemudian, Informasi ini juga dapat berfungsi sebagai pertanggungjawaban keuangan daerah dan dasar pertimbangan dalam proses penyusunan APBD.

Kemandirian daerah menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Kemandirian keuangan daerah diukur dengan besar kecilnya pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah. Untuk meningkatkan kemandirian daerah maka pemerintah perlu meningkatkan pendapatan asli daerah dan menurunkan tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Besar kecilnya nilai kemandirian memunculkan permasalahan bahwa suatu daerah dikatakan mandiri jika suatu daerah dapat membiayai seluruh belanja pemerintah. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Riswan dan Affandi (2014) yang menerangkan bahwa rasio kemandirian berpengaruh positif terhadap belanja modal untuk pelayanan publik pada pemerintah Kabupaten/Kota se-Sumatera. Hanya Pemerintah Daerah yang kinerja keuangannya baik yang sanggup dan mampu untuk merealisasikannya.

Untuk efektivitas keuangan daerah, diukur dengan cara membandingkan jumlah realisasi penerimaan PAD dan target penerimaan PAD tahun bersangkutan. Suatu daerah dikatakan efektif jika realisasi penerimaan PAD lebih tinggi dari target penerimaan PAD atau dalam persentase rasionya mencapai minimal 1%. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Ardhini dan Handayani(2009) bahwa Rasio Efektivitas keuangan daerah berpengaruh positif

signifikan terhadap alokasi belanja modal untuk pelayanan publik. Sehingga apabila efektivitas keuangan daerah cenderung lebih efektif, hal ini berpengaruh terhadap jumlah belanja modal untuk pelayanan publik.

Sedangkan rasio pertumbuhan PAD, dapat diukur dengan membandingkan pertambahan jumlah PAD dari tahun sebelum dan tahun sekarang dengan PAD tahun sekarang. Rasio pertumbuhan PAD dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi yang perlu mendapatkan perhatian karena rasio ini menggambarkan kemampuan pemerintah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya dalam memperoleh PAD dari periode ke periode berikutnya. Suatu daerah yang dapat meningkatkan pendapatan PAD merupakan daerah yang maju dan pengalokasiannya juga patut dipertanyakan. Menurut Assyurriani (2015) dalam penelitiannya menghasilkan bahwa rasio pertumbuhan PAD berpengaruh terhadap belanja modal.

Indikator penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah diatas, berfokuskan pada bagaimana pemerintah menggunakan PAD, merealisasikan PAD, dan meningkatkan PAD. Indikator tersebut dapat digunakan sebagai kontrol terkait dengan permasalahan *moral hazard* pemerintah daerah dan *adverse selection* tentang PAD. PAD yang tinggi mencerminkan keuangan daerah yang maju, namun daerah yang maju cenderung mempertahankan struktur belanjanya. Hal ini akan berdampak pada pergeseran pola belanja di pemerintah daerah. Mengingat pentingnya pendanaan belanja modal maka permasalahan ini merupakan permasalahan yang krusial di pemerintah daerah.

SiLPA menurut peraturan pemerintah nomor 58 tahun 2005 merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran selama satu periode anggaran. SiLPA yang merupakan hasil dari efisiensi APBD sebaiknya digunakan kembali untuk masyarakat. Sehingga SiLPA dapat digunakan kembali sebagai sumber anggaran belanja daerah. Menurut Ardhini dan Handayani (2009) dalam penelitiannya menghasilkan bahwa sisa lebih anggaran tahun sebelumnya (SiLPA) berpengaruh positif dan signifikan terhadap realisasi belanja modal untuk pelayanan publik. Sehingga apabila terjadi kenaikan pada SiLPA, maka akan meningkatkan jumlah belanja modal untuk pelayanan publik. Sejauh ini penggunaan SiLPA masih pro dan kontra. Sebelumnya, legislatif telah menyetujui penggunaan SiLPA namun SiLPA yang tinggi mencerminkan lemahnya kinerja eksekutif (Lulung (2011) dalam Handayani 2011). Moral hazard pemerintah dalam penggunaan SiLPA perlu dipertanyakan karena perlu adanya kejelasan penggunaan SiLPA yang menyentuh langsung kepada masyarakat.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah di uraikan di atas, peneliti tertarik untuk mengambil judul “ **Pengaruh Rasio Keuangan Daerah Terhadap Belanja Modal Dalam Perspektif Teori Keagenan**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka masalah yang berhasil dirumuskan adalah :

1. Apakah rasio kemandirian daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal?

2. Apakah rasio efektivitas berpengaruh positif terhadap belanja modal?
3. Apakah rasio pertumbuhan PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal?
4. Apakah SiLPA berpengaruh positif terhadap belanja modal?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh kemandirian daerah terhadap belanja modal tahun berjalan.
2. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh efektivitas keuangan Pemerintah Daerah terhadap belanja modal tahun berjalan.
3. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh pertumbuhan PAD terhadap belanja modal tahun berjalan.
4. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh SiLPA terhadap belanja modal tahun berjalan.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara umum dengan adanya hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi untuk pihak-pihak yang berkepentingan seperti :

1. Bagi akademisi, diharapkan hasil dari penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan serta menjadi referensi untuk mengembangkan penelitian selanjutnya dalam bidang yang sama.

2. Bagi Pemerintah Daerah, sebagai bahan masukan dalam menyusun kebijakan yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian dan evaluasi tentang PAD dalam APBD sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berimbas pada kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan.

1.5 Kontribusi Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan tahun 2012-2014 sebagai periode penelitian. Sedangkan penelitian-penelitian sebelumnya menggunakan tahun penelitian sekitar tahun 2006 sampai dengan 2013. Variabel independen yang digunakan pada penelitian ini adalah rasio kemandirian daerah, rasio efektifitas, rasio pertumbuhan PAD dan SiLPA. Dalam penelitian ini, peneliti juga menggunakan populasi yang lebih luas yaitu kabupaten dan kota di pulau Jawa. Sedangkan pada penelitian sebelumnya, peneliti hanya fokus untuk daerah pada propinsi tertentu di pulau Jawa.