

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menyatakan pemberian otonomi daerah kepada daerah didasarkan asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Selanjutnya salah satu syarat yang diperlukan dalam pelaksanaan kewenangan dan dasar desentralisasi adalah tersedianya sumber-sumber pembiayaan sebagaimana yang diatur pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dimana timbul hak daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan daerah yang dimaksud adalah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan Negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengelolaan tersebut juga ditunjang dengan keluarnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dimana fungsinya untuk melengkapi sistem tersebut.

Selain Undang-Undang yang telah disebutkan diatas, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan dalam pengelolaan keuangan daerah yang telah terbit lebih dahulu yaitu Undang-

Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara, Undang-Undang nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Undang-undang nomor 25 Tahun 2004 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (Muindro, 2010:170).

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom agar mengatur dan mengurus sendiri segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Salah satu yang mendasari adanya otonomi daerah yaitu desentralisasi fiskal. Dengan adanya desentralisasi fiskal ini pemerintah daerah diberikan hak penuh dalam meningkatkan pendapatan daerah dengan cara menggali potensi atau sumber daya yang ada di daerah melalui pendapatan asli daerah dan mengalokasikan dana yang dimiliki ke belanja-belanja daerah sesuai dengan kebutuhan masing-masing setiap daerah.

Suatu daerah dikatakan daerah otonom yatu bisa dilihat dari kemampuan keuangan daerahnya. Masalah terbesar paska otonom menurut Halim dan Iqbal (2012:27) adalah dimana ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana perimbangan dari pemerintah pusat. Hal ini disebabkan tentunya kurangnya pemerintah daerah dalam

pengelolaan potensi dan pengelolaan belanja yang ada di daerah. Oleh karena itu pemerintah dituntut dalam pengelolaan daerah sebagaimana dimaksud melakukan pengelolaan secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, tertib adil, patut dan taat pada peraturan perundang-undangan. Pengelolaan keuangan daerah yang dikatakan baik tidak hanya membutuhkan sumber daya manusia yang berkompeten tetapi tentunya harus di dukung dengan kemampuan keuangan daerah yang memadai dimana dengan mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat baik dalam hal pembiayaan pembangunan maupun pengelolaan keuangan daerah.

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Halim (2001) selain kemampuan keuangan daerah, salah satu indikator yang dapat dijadikan ukuran untuk mengetahui kemampuan daerah ketika menjalankan otonomi daerah yaitu kinerja keuangan pemerintah daerah. Kinerja keuangan daerah ini diukur dengan cara menggunakan analisis rasio keuangan pemerintah daerah. Dengan demikian maka suatu daerah yang kinerjanya baik berarti daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.

Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan baik pribadi maupun organisasi. Kinerja dikatakan baik apabila pencapaian sesuai dengan apa yang direncanakan, dan kinerja dikatakan sangat baik apabila pencapaian melebihi apa yang direncanakan, sedangkan kinerja dikatakan buruk apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang

diharapkan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Mardiasmo (2009:121) terdapat tiga tujuan mengapa perlu dilaksanakannya pengukuran pada kinerja pemerintah yaitu untuk membantu mengoreksi kinerja pemerintah, ukuran kinerja pemerintah bertujuan dalam mengalokasikan sumber daya daerah dan perumusan keputusan, serta pengukuran kinerja pemerintah dilakukan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada masyarakat dan mengoreksi hubungan antar lembaga. Kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dilihat dari bagaimana cara pemerintah mengalokasikan dana yang ada dalam rangka memenuhi kebutuhan yang diperlukan oleh masing-masing daerah.

Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja dengan menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja bertujuan untuk menilai kinerja di masa lalu. Analisis keuangan bertujuan untuk mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Dalam menganalisis kinerja pemerintah daerah secara komprehensif langkah-langkah dalam menganalisis laporan keuangan dengan cara menilai kinerja makro, menilai kinerja program kegiatan, menilai kinerja keuangan, adapun teknis dalam analisis laporan keuangan yaitu dengan cara analisis varians, analisis rasio keuangan, analisis pertumbuhan (*Trend*), analisis regresi, dan analisis prediksi (Mahmudi,2010).

Dalam penelitian ini laporan keuangan yang digunakan adalah laporan realisasi APBD provinsi Gorontalo Tahun anggaran 2012-1015. Komponen-komponen yang terdapat dalam laporan ini dapat dijadikan

variabel untuk mengetahui seberapa besar pengaruhnya terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Laporan realisasi APBD terdiri atas pendapatan, pembiayaan dan belanja. Pendapatan terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Sedangkan untuk belanja daerah terdapat belanja langsung dan belanja tidak langsung, dimana belanja langsung terdiri atas belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah bantuan sosial, bagi hasil, bantuan keuangan dan pengeluaran tidak terduga. Sedangkan untuk belanja tidak langsung terdiri atas belanja pegawai, barang dan jasa serta belanja modal. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah PAD dan belanja modal.

Berbagai belanja yang dialokasikan pemerintah, bermaksud untuk memberikan manfaat bagi masyarakat dalam meningkatkan pelayanan publik. Peningkatan pelayanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini dapat terwujud apabila pemerintah berupaya dalam memberikan fasilitas dalam investasi. Infrastruktur dan sarana prasarana yang ada akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Jika sarana dan prasarana memadai tentu masyarakat dapat melakukan aktivitas secara aman dan nyaman, dan dengan adanya infrastruktur yang memadai maka akan menarik investor untuk membuka usaha di daerah. Dengan bertambahnya belanja modal maka akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu produktivitas masyarakat meningkat dan bertambahnya investor akan meningkatkan pendapatan asli daerah (Nugroho, 2012).

Belanja modal pada umumnya dialokasikan untuk memperoleh asset tetap yang dapat digunakan sebagai sarana pembangunan daerah. Dengan berkembang pesatnya pembangunan diharapkan terjadi peningkatan kemandirian daerah dalam membiayai kegiatan terutama dalam hal keuangan. Untuk dapat mengetahui terjadi peningkatan kemandirian daerah, pendapatan asli daerah bisa dijadikan tolok ukurnya karena PAD ini sendiri merupakan komponen yang penting yang mencerminkan bagaimana sebuah daerah dapat mendanai sendiri kegiatannya melalui komponen pendapatan yang murni dihasilkan melalui daerah tersebut (Nugroho 2012).

Berikut adalah data ringkas realisasi pendapatan asli daerah dan belanja modal pada kabupaten-kota di Provinsi Gorontalo periode 2012-2015, dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 1.: Perkembangan Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal  
Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo  
Periode 2012-2015**

<b>Pemerintah Kabupaten/ Kota</b>	<b>Tahun</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Rp)</b>	<b>Belanja Modal (Rp )</b>
<b>Kabupaten Boalemo</b>	2012	4,174,314,630	21,173,111,707
	2013	26,078,770,500	139,843,376,813
	2014	27,078,770,500	194,936,274,019
	2015	43,432,090,348	205,373,763,923
<b>Kabupaten Gorontalo</b>	2012	7,854,461,404.06	18,728,931,765
	2013	42,224,468,977	131,412,842,117
	2014	62,561,903,084	139,195,608,500
	2015	113,221,503,036	192,553,381,369
<b>Kabupaten Pohuwato</b>	2012	6,403,103,241.49	25,506,121,411
	2013	42,961,040,887	154,415,478,781
	2014	45,503,052,527	126,340,484,836
	2015	46,935,267,855	177,287,115,029
<b>Kabupaten Bonebolango</b>	2012	4,225,066,454.38	21,284,297,112
	2013	15,146,211,250.44	155,418,569,547.65
	2014	16,054,983,925.47	144,644,341,404,9
	2015	54,420,838,967	128,547,593,096
<b>Kabupaten Gorontalo Utara</b>	2012	2,943,286,774.71	42,938,339,671
	2013	12,847,447,996	116,326,085,829
	2014	14,500,000,000	132,142,905,693
	2015	25,267,837,564	134,080,339,115
<b>Kota Gorontalo</b>	2012	84,349,037,037	64,055,590,173
	2013	134,378,892,250	123,279,120,358
	2014	147,779,525,000	136,056,828,359
	2015	142,700,996,247	138,591,043,546

*Data Olahan 2017.*

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal untuk Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo mengalami peningkatan. Namun, PAD yang dihasilkan belum sepenuhnya

mampu membiayai belanja modal pemerintah daerah. Menurut mardiasmo (2009:67) belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah yang nantinya dapat menambah kekayaan pemerintah dan dapat dirasakan manfaatnya lebih dari satu tahun anggaran. Banyaknya dana yang dialokasikan maka nantinya dapat mewujudkan terciptanya infrastruktur dan sarana yang semakin banyak pula. Dapat disimpulkan bahwa jika pemerintah mampu mengembangkan potensi yang dimiliki oleh daerah dan dengan memanfaatkan infrastruktur dan sarana yang ada maka tentunya pendapatan daerah pun akan meningkat. Akan tetapi, meskipun pendapatan asli daerah dan belanja modal mengalami peningkatan dari tahun ke tahun tetap saja pendapatan asli daerah belum sepenuhnya mampu membiayai belanja daerah. Hal ini di karenakan masih kurangnya kemampuan daerah dalam menggali dan memanfaatkan potensi yang dimiliki oleh daerah.

Rendahnya kontribusi pendapatan asli daerah terhadap belanja modal menyebabkan pemerintah membutuhkan dana bantuan dari pemerintah pusat untuk dapat membiayai kegiatan operasionalnya. Itu sebabnya kontribusi dana transfer menjadi lebih besar dibandingkan dengan pendapatan asli daerah. Adanya ketidak mampuan PAD dalam membiayai belanja modal ini menyebabkan keadaan pemerintah mengalami tekanan keuangan mangakibatkan penyusunan APBD menjadi tidak pasti sehingga terjadi pergeseran antara pendapatan dan belanja daerah. Adanya tekanan keuangan ini berakibat pada keuangan



Pemerintah Kabupaten/Kota, untuk itu kinerja keuangan merupakan tolok ukur dalam menghadapi otonomi daerah.

Dari fenomena yang ada jalan keluarnya yaitu bisa dilihat dari kinerja pemerintah daerah dengan mengidentifikasi perkembangan kinerja dari tahun ketahun. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2004:148). Menurut Mahmudi (2010) terdapat empat cara dalam mengukur analisis rasio keuangan daerah dengan cara rasio derajat desentralisasi, rasio ketergantungan daerah, rasio kemandirian daerah dan rasio efektivitas pendapatan asli daerah.

Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Fajar Nugroho yang meneliti tentang Pengaruh Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Kinerja Keuangan Dengan Pendapatan Asli Daerah Sebagai Variabel Intervening Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah. Yang membedakan dalam penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah lokasi penelitian dan periode penelitian. Dalam penelitian ini lokasi dan periode penelitian adalah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo periode tahun 2012-2015 serta belanja modal sebagai variabel independen yang dimana akan diuji pengaruhnya terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Kinerja keuangan dalam hal ini akan diukur dengan rasio kemandirian keuangan daerah. Indikator

yang digunakan adalah pendapatan asli daerah, transfer pusat, propinsi serta pinjaman.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“Pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo Periode Tahun 2012-2015”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

- 1) Ketidak mampuan Pendapatan Asli Daerah dalam membiayai Belanja Modal.
- 2) Kontribusi PAD masih rendah sehingga lebih didominasi dana transfer dari pemerintah pusat.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah disampaikan di atas maka dapat dirumuskan masalah yang dapat diangkat adalah apakah belanja modal dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di provinsi Gorontalo ?

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapaun tujuan penelitian ini yakni untuk dapat mengetahui seberapa besar pengaruh belanja modal terhadap pertumbuhan kinerja keuangan pemerintah di Provinsi Gorontalo.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan peneliti dalam penelitian ini adalah :

### **1.5.1 Manfaat Teoritis :**

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan dalam pengembangan ilmu khususnya dibidang akuntansi sektor publik.
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan atau acuan dalam pengembangan penelitian selanjutnya.

### **1.5.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada publik dan manajemen pada pemerintah di Provinsi Gorontalo mengenai kinerja keuangannya.