

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang.**

Keuangan Daerah atau anggaran daerah merupakan rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu. Selanjutnya Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah (Mardiasmo, 2002). Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, Keuangan Daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sehingga dapat disimpulkan bahwa keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) yang dimanfaatkan untuk membiayai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut Zimmerman (1977) *agency problem* juga terjadi pada organisasi pemerintahan, rakyat sebagai prinsipal memberikan mandat kepada pemerintah sebagai agen, untuk menjalankan tugas pemerintahan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Lane (2003) dikutip Halim dan Abdullah (2003) juga menjelaskan bahwa teori keagenan bisa diterapkan dalam organisasi sektor publik dan menyatakan bahwa negara demokrasi

modern didasarkan pada hubungan prinsipal-agen. Hal ini didukung oleh pernyataan Moe (1984) yang menjelaskan konsep ekonomika organisasi sektor publik dengan menggunakan teori keagenan. Dalam konteks pemerintahan, *moral hazard* pemerintah daerah dipertanyakan dalam hal ini tentang kelanjutan penggunaan penerimaan daerah khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD yang tinggi mencerminkan keuangan daerah yang maju, sehingga pengalokasian untuk belanja modal perlu menjadi perhatian. Daerah yang maju cenderung mempertahankan struktur belanja menjadi belanja pemeliharaan, tidak serta-merta untuk belanja modal saja (Handayani, 2011). Pergeseran pola belanja ini yang menjadi permasalahan krusial di pemerintah daerah mengingat sejauh mana pentingnya diadakan pendanaan untuk belanja modal.

Menurut Abdul Halim (2011:220), sudah sewajarnya anggaran belanja daerah dialokasikan pada kepentingan publik. Kinerja keuangan dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan daerah otonom dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Dengan melihat kinerja keuangan dapat mengetahui akuntabilitas dari para pemangku kekuasaan, dimana setiap rupiah uang publik harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat yang telah memberikan uangnya untuk membiayai pembangunan dan roda pemerintahan (Mahmudi, 2006). Motivasi yang melandasi penelitian ini antara lain adanya pergeseran pola belanja dalam pemerintah daerah khususnya belanja modal untuk pelayanan publik. Hal ini memicu

permasalahan tentang sejauh mana besarnya pendapatan daerah mempengaruhi pola belanja pemerintah daerah khususnya belanja modal untuk pelayanan publik. Beberapa studi empiris yang telah dilakukan menunjukkan bahwa upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah telah menimbulkan distorsi pasar dan *highcosteconomy* (Saad, Ilyas., 2003). Selain itu, upaya-upaya yang dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah kurang diikuti upaya untuk meningkatkan pelayanan publik (Halim, 2004). Belanja modal jenis pelayanan publik adalah belanja yang digunakan untuk membiayai kegiatan investasi (menambah aset) yang ditujukan untuk peningkatan sarana dan prasarana publik yang hasilnya dapat digunakan langsung oleh masyarakat.

Belanja modal yang dialokasikan oleh pemerintah dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang terkait dengan kinerja keuangan daerah diantaranya:

PAD, desentralisasi fiskal, efektivitas keuangan daerah, dan efisiensi. Pertama, pada kondisi infrastruktur daerah yang masih terbatas, maka secara logis pertumbuhan PAD seharusnya lebih banyak diarahkan untuk belanja modal ketimbang belanja lainnya. Pada tahun 2014, Beberapa penelitian menemukan bahwa pertumbuhan PAD memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal (Ardhini, 2011; Fitri, 2013; Verawati, 2015; Sularso dan Restianto, 2011; Nopiani, Cipta, dan Yudiatmaja, 2016). Sebaliknya Yovita (2011) menemukan hasil yang sebaliknya dimana PAD

tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Kedua, desentralisasi fiskal daerah merupakan prasyarat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Suatu daerah dikatakan mampu untuk melaksanakan otonomi daerah salah satu cirinya terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan penyediaan barang publik.

Ketiga, kemampuan pemerintah daerah untuk melakukan belanja modal tergantung juga pada kemampuan suatu daerah untuk mencapai target pendapatan atau efektivitas. Apabila target pendapatan tercapai maka pemerintah daerah dapat melakukan belanja modal sesuai yang dianggarkan tanpa pemotongan, bahkan dapat ditingkatkan jika realisasi pendapatan di atas target. Hasil ini mengindikasikan dua hal, yaitu peningkatan kinerja pengumpulan PAD pemerintah atau penetapan target pendapatan yang terlalu rendah.

Penelitian Ardhini dan Handayani (2011) serta Hidayat (2013) menemukan bahwa rasio efektivitas berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengalokasian belanja modal. Sebaliknya penelitian yang dilakukan Assyurriani (2015) menemukan bahwa rasio efektivitas keuangan daerah tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Keempat, pemerintah yang dapat mencapai efisiensi keuangan maka

akan tersedia dana lebih untuk meningkatkan belanja modal. Penelitian yang telah dilakukan oleh Fitri (2013), Hidayat (2013), Ardhini dan Handayani (2011), Vegasari (2011), serta Verawaty (2015) menemukan bahwa efisiensi keuangan berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Berikut adalah data realisasi anggaran pendapatan daerah, belanja modal, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Kabupaten Kupang dikemukakan pada tabel dibawah ini :

**Tabel 1.1**

**Laporan realisasi APBD dikabupaten kupang**

No	Jenis Pendapatan	Tahun				
		2015	2016	2017	2018	2019
1	Pendapatan Daerah	67.270.792,446,37	73.214.731.552,25	119.140.353.544,33	66.182.995.394,25	62.040.500.345,64
	Belanja Modal	152.441.310,330,00	409.656.705.681,00	213.682.915.102,00	218.108.209.235,00	160.217.090.741,00
3	Dana Alokasi Umum	622.237.030,000,00	681.932.149.000,00	674.899.674.000,00	681.370.762.000,00	703.344.472.000,00
	Dana Alokasi Khusus	189.494.420,000,00	276.529.804.843,00	183.749.673.179,00	270.417.611.869,00	237.726.152.609,00

*Sumber: Ringkasan Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Beala*

*nja Daerah.*

Berdasarkan data diatas dapat dijelaskan bahwa pendapatan asli daerah, belanja modal, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus dapat dilihat bahwa dari tahun 2015-2019 mengalami naik turun setiap tahun (fluktuasi).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah **“PENGARUHKINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP BELANJA MODAL UNTUK PELAYANAN PUBLIK DI KABUPATEN KUPANG”**

## **1.3 PERSOALAN PENELITIAN**

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka yang menjadi persoalan penelitian adalah :

1. Seberapa besar pengaruh tingkat pertumbuhan PAD terhadap belanja modal untuk pelayanan publik di kabupaten Kupang?
2. Seberapa besar pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap belanja modal untuk pelayanan publik di kabupaten Kupang?
3. Seberapa besar pengaruh Efektivitas Keuangan Daerah terhadap belanja modal untuk pelayanan publik di Kabupaten Kupang?
4. Seberapa besar pengaruh Efisiensi Keuangan Daerah terhadap belanja modal untuk pelayanan publik di kabupaten Kupang?

## **1.4 Tujuan Penelitian Dan Kemanfaatan Penelitian.**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian.**

1. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh tingkat pertumbuhan pada terhadap belanja modal untuk pelayanan publik di kabupaten Kupang.
2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap belanja modal untuk pelayanan publik di kabupaten Kupang.
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Efektivitas Keuangan Daerah terhadap belanja modal untuk pelayanan publik di kabupaten Kupang.
4. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Efisiensi Keuangan Daerah terhadap belanja modal untuk pelayanan publik di kabupaten Kupang.

### **1.4.2 Manfaat Penelitian.**

1. Manfaat akademik.

Penelitian inidiharapkan dapat menambah wawasan, sebagai bahan referensi untuk penelitian selanjutnya dan memberikan informasi yang berkaitan dengan kinerja keuangan pemerintahan daerah terhadap belanja modal untuk pelayanan publik.

## 2. Manfaat Praktis.

Penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan dan pengetahuan yang lebih bagi penulis terutama dalam hal yang berkaitan dengan kinerja keuangan daerah dan belanja modal untuk pelayanan publik.