

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Krisis ekonomi yang terjadi pada awal tahun 1996 dan puncaknya pada tahun 1997 mendorong pemerintah pusat mendelegasikan sebagian wewenang untuk pengelolaan keuangan kepada daerah sehingga diharapkan daerah dapat membiayai pembangunan dan pelayanan atas dasar keuangan sendiri (Azhar, 2008). Otonomi daerah merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat agar pemerintah daerah dapat mengelola pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan dari pemerintah pusat (Fitriyanti dan Pratolo, 2009). Otonomi daerah diberlakukan dengan diterbitkannya UU No. 22 dan 25 tahun 1999 kemudian direvisi melalui UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah diharapkan dapat mengelola sumber daya yang dimilikinya dan melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik sehingga akan berdampak pada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (Handra dan Maryati, 2009). Pemerintah daerah mempunyai hak dan wewenang yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah. Hal ini juga menegaskan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan, dan kemampuan daerah (Nugroho, 2010).

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 sumber daya manusia yang handal tetapi juga harus didukung oleh kemampuan keuangan daerah yang memadai. Tingkat kemampuan suatu daerah dapat diukur dengan besarnya penerimaan daerah. Upaya pemerintah daerah dalam menggali kemampuan daerah dapat diukur menggunakan analisis rasio keuangan pemerintah daerah. Pengukuran kinerja pemerintah daerah dapat dijadikan sebagai penilaian akuntabilitas dan kemampuan suatu daerah penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan demikian maka suatu daerah yang kinerja keuangannya dinyatakan baik berarti daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah (Sularso dan Restianto, 2011).

Pengelolaan keuangan yang harus dilakukan sendiri oleh pemerintah daerah menuntut adanya kemandirian daerah dalam menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya. Kemandirian daerah ini dicerminkan dengan kemampuan daerah menghasilkan penerimaan pendapatan yang diperoleh daerah yang berasal dari potensi-potensi ekonomi daerah atau yang disebut juga pendapatan asli daerah (Rusydi, 2010). PAD dapat dialokasikan untuk kegiatan publik yang merupakan salah satu harapan masyarakat kepada pemerintah di era desentralisasi fiskal ini (Kawa, 2011). Namun, kenyataannya tidak semua daerah

mampu untuk lepas dari pemerintah pusat, dikarenakan tingkat kebutuhan tiap daerah berbeda. Maka pemerintah pusat tidak dapat begitu saja lepas tangan terhadap kebijakan otonominya. Oleh karena itu, pemerintah pusat pada akhirnya akan melakukan transfer dana, yang berupa dana perimbangan yang ditujukan untuk keperluan pemerintah daerah. Untuk sebagian daerah alokasi dana transfer ini justru menjadi sumber pendapatan daerahnya, sehingga kemandirian daerah sebenarnya belum sepenuhnya terlaksana (Christy dan Adi, 2009).

Akan tetapi otonomi daerah yang saat ini sudah berjalan di tiap Kabupaten dan Kota D.I.Yogyakarta tetap menimbulkan persoalan baru, karena ternyata potensi fiskal pemerintah daerah yang satu dengan daerah yang lainnya masih beragam. Hal ini disebabkan oleh kesiapan fiskal dari masing-masing daerah yang berbeda dalam pelaksanaan otonomi daerah (Nordiawan, Iswahyudi, dan Maulidah, 2007 dalam Kawa, 2011). Perbedaan yang terjadi ini akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang beragam pula. Hal ini disebabkan karena dengan adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka dana yang dimiliki oleh pemerintah daerah tersebut akan lebih tinggi, sehingga pemerintah daerah akan berinisiatif untuk menggali potensi-potensi daerah dan akhirnya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Harianto dan Adi, 2007).

Pemberian otonomi daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah karena memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk membuat rencana keuangannya sendiri dan membuat kebijakan-kebijakan yang dapat berpengaruh pada kemajuan daerahnya. Pertumbuhan ekonomi mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan ekonomi dengan mengelola

sumber daya yang ada dan membentuk lapangan kerja baru yang akan mempengaruhi perkembangan kegiatan ekonomi daerah tersebut (Utomo, 2012). Pertumbuhan ekonomi daerah ditunjukkan dengan meningkatnya produktivitas dan meningkatnya pendapatan per kapita penduduk sehingga terjadi peningkatan kesejahteraan (Kuncoro, 2004). Kenyataannya yang terjadi dalam pemerintahan saat ini adalah dengan adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah ternyata tidak selalu diikuti dengan peningkatan alokasi belanja modal yang dianggarkan lebih kecil dari belanja pegawai dari total anggaran belanja tiap tahunnya (Utomo, 2012). Padahal belanja modal merupakan stimulus bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Konsekuensinya, pemerintah perlu memberikan alokasi belanja modal yang lebih besar (Nugroho, 2010). Adapun yang menyatakan, bahwa pemerintah memang perlu untuk meningkatkan investasi modal guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah (Lin dan Liu, 2000 dalam Kawa, 2011).

Pertumbuhan ekonomi suatu daerah secara tidak langsung sangat dipengaruhi oleh kinerja keuangan pemerintah 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 (Nugroho dan Rohman, 2012). 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 (Sularso dan Restianto, 2011). Menurut Halim (2008), 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 (Sularso dan Restianto, 2011).

Belanja Modal merupakan belanja yang dipergunakan untuk jangka waktu lebih dari satu tahun (disebut jangka panjang) untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni : peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya dengan cara membeli, yang umumnya dilakukan dengan cara proses lelang atau tender yang cukup rumit (Abdullah, 2004). Belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah digunakan untuk kepentingan pembangunan dan perbaikan infrastruktur di berbagai sektor, seperti : pendidikan, kesehatan, dan transportasi sehingga masyarakat dapat menikmati manfaatnya dari pembangunan daerah. Infrastruktur dan sarana prasarana yang ada di daerah akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah. Dan dengan adanya infrastruktur yang memadai akan menarik investor untuk membuka usaha di daerah tersebut. Dengan bertambahnya belanja modal maka akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu produktivitas masyarakat meningkat dan bertambahnya investor akan meningkatkan pendapatan asli daerah (Abimanyu,

2005). Tersedianya infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektifitas di berbagai sektor tersebut, produktifitas masyarakat pun menjadi semakin tinggi dan pada akhirnya terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut (Harianto dan Adi, 2007).

Pertumbuhan ekonomi merupakan proses perubahan kondisi perekonomian suatu daerah secara berkesinambungan menuju keadaan yang lebih baik selama periode tertentu. Pertumbuhan ekonomi dapat diartikan juga sebagai proses kenaikan kapasitas produksi suatu perekonomian yang diwujudkan dalam bentuk kenaikan pendapatan daerah. Pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah, karena pertumbuhan ekonomi mengindikasikan bahwa suatu daerah tersebut dapat dikatakan maju dan berkembang. Adanya pertumbuhan ekonomi merupakan indikasi keberhasilan pembangunan ekonomi. Todaro, 1997 dalam Ardi, 2007 disebutkan bahwa terdapat tiga faktor utama dalam pertumbuhan ekonomi, yaitu akumulasi modal, pertumbuhan penduduk, dan hal-hal yang berhubungan dengan kenaikan jumlah angkatan kerja. Namun dalam tiga faktor yang menarik untuk diuji lebih lanjut adalah akumulasi modal, yang erat terkait dengan investasi. Dapat dikatakan bahwa investasi juga memiliki kaitan dengan pertumbuhan ekonomi. Menurut Peraturan Pemerintah (PP) NO. 58 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006, investasi adalah setiap pembelian aset yang bermanfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan yang digunakan dalam kegiatan pemerintahan yang bermanfaat secara ekonomi, sosial dan meningkatkan kemampuan daerah dalam melayani masyarakat. Kemajuan suatu daerah dapat ditunjukkan dengan pertumbuhan

ekonomi yang baik dengan salah satu faktor yang mempengaruhinya adalah investasi yang dikeluarkan pemerintah. Untuk dapat meningkatkan investasi maka diperlukannya kemampuan keuangan daerah yang memadai. Indikator besar kecilnya investasi adalah tingginya rasio belanja modal dalam APBD. Alokasi belanja modal dipengaruhi juga oleh baik tidaknya kinerja keuangan daerah seperti derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, efektivitas pendapatan asli daerah (PAD) dan derajat kontribusi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) (Sularso dan Restianto, 2011).

Penelitian yang dilakukan oleh Sularso dan Restianto (2011), menyatakan bahwa Alokasi belanja modal dipengaruhi oleh kinerja keuangan, alokasi belanja modal berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, dan pertumbuhan ekonomi secara tidak langsung dipengaruhi oleh kinerja keuangan daerah. Utomo (2012), menyatakan bahwa alokasi belanja modal dipengaruhi oleh kinerja keuangan, alokasi belanja modal berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi daerah, dan pertumbuhan ekonomi daerah di pengaruhi oleh kinerja keuangan dengan dimediasi alokasi belanja modal. Ardhini dan Handayani (2011) dalam Hidayat (2013), menunjukkan rasio kemandirian berpengaruh negatif, efektifitas keuangan daerah berpengaruh positif, efisiensi keuangan berpengaruh negatif, dan SILPA berpengaruh positif terhadap belanja modal. Vegasari (2011) dalam Ardhini (2011), menyatakan bahwa rasio kemandirian daerah tahun lalu berpengaruh signifikan terhadap belanja modal tahun berikutnya, rasio efektivitas pemerintah daerah tahun sebelumnya tidak berpengaruh terhadap belanja modal

tahun berjalan, rasio efisiensi keuangan daerah tahun lalu berpengaruh signifikan terhadap belanja modal tahun berikutnya.

Adi (2007), menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang selama ini terjadi sangat ditentukan oleh faktor belanja pembangunan daerah. Kuncoro (2004), Pembangunan sarana dan prasarana oleh pemerintah daerah berpengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi. Hamzah (2008), menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi suatu daerah dipengaruhi oleh kinerja keuangan pemerintah daerah, ditunjukkan dengan rasio kemandirian dan rasio keserasian berpengaruh positif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, sedangkan rasio efektivitas tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Harianto dan Adi (2007), mengatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Kawa (2011), menyatakan bahwa rasio kemandirian daerah, rasio efektifitas PAD, dan rasio efisiensi anggaran tidak berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, rasio keserasian belanja operasional dan rasio keserasian belanja modal berpengaruh positif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah Dengan Alokasi Belanja Modal Sebagai Variabel Intervening (Studi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota D.I.Yogyakarta Tahun 2003-2012)”**.

## **B. Batasan Penelitian**

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan dan kemungkinan untuk perkembangan penelitian sebagai berikut :

1. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini hanya terbatas pada daerah Kabupaten dan Kota Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga generalisasi hasil temuan dan rekomendasi penelitian ini kurang dapat diberlakukan bagi daerah diluar Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Penelitian ini dimaksudkan untuk menguji pengaruh kinerja keuangan secara langsung berpengaruh terhadap alokasi belanja modal, dan menguji pengaruh kinerja keuangan secara tidak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi.

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka perumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah kinerja keuangan (berupa derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, kemandirian keuangan, efektivitas PAD, dan derajat kontribusi BUMD) secara langsung berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal?
2. Apakah alokasi belanja modal secara langsung berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
3. Apakah alokasi belanja modal memediasi pengaruh kinerja keuangan terhadap pertumbuhan ekonomi?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dengan perumusan masalah, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk menguji pengaruh kinerja keuangan (rasio derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, kemandirian keuangan, efektivitas PAD, dan derajat kontribusi BUMD) terhadap alokasi belanja modal.
2. Untuk menguji pengaruh alokasi belanja modal terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.
3. Untuk menguji pengaruh mediasi alokasi belanja modal antara kinerja keuangan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat, diantaranya:

1. Secara Teoritis adalah sebagai bahan kajian dalam menambah khasanah ilmu pengetahuan di bidang akuntansi mengenai pengaruh kinerja keuangan terhadap alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi dan memberikan bukti empiris sejauh mana pengaruh kinerja keuangan terhadap alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi.
2. Secara Praktik adalah memberikan informasi untuk Pemerintah Kabupaten/Kota agar senantiasa meningkatkan kinerja keuangan yang di harapkan mampu meningkatkan alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut.