

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah memberikan hak, wewenang, dan kewajiban kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah memungkinkan percepatan pembangunan, karena daerah diberi kewenangan dalam menyelesaikan permasalahan daerah. Dengan otonomi daerah pemerintah daerah diberikan keleluasaan dalam mengatur penerimaan dan pengeluarannya sesuai dengan kepentingan daerahnya. 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. Masing-masing daerah otonom diberikan kewajiban dan kewenangan untuk menyusun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). APBD disusun oleh suatu daerah untuk meningkatkan daerah dan kesejahteraan masyarakatnya. Dengan adanya APBD, suatu daerah dapat memaksimalkan sumber-sumber pendapatan daerah, lalu membelanjakan dana tersebut sesuai program dan kegiatan yang telah ditentukan dalam peraturan daerah setempat. Sumber-sumber pendapatan daerah terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Sedangkan

pengeluaran dilakukan oleh daerah dalam bentuk belanja daerah. (Vegirawati, 2012: 65).

Mahmudi (2009) menyatakan bahwa jika dilihat dari hubungan belanja dengan suatu aktivitas, maka belanja dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu: belanja langsung merupakan belanja yang terkait dengan kegiatan, yang meliputi: belanja tenaga kerja langsung, belanja barang dan jasa, belanja modal, yang kedua adalah belanja tidak langsung yaitu belanja yang tidak terkait secara langsung dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan, yang termasuk dalam belanja ini adalah: belanja pegawai, belanja bunga, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga.

Anggaran pemerintah terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik masyarakat. Hal inilah yang menjadi perbedaan dengan anggaran sektor swasta. Pada sektor pemerintah pendanaan organisasi berasal dari pajak dan retribusi, laba perusahaan atau badan usaha milik daerah atau negara. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Lingkup APBD menjadi penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak APBD terhadap kinerja pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah

melalui APBD, sehingga APBD sangat penting karena merupakan suatu metode atau alat yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran, dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta tingkat efektivitas dan efisiensi anggaran (Ekawarna, et al. 2009: 50).

Sebagai instrumen kebijakan APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang. Sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Maka pemerintah daerah harus pandai dalam menyelenggarakan pemerintahannya sehingga tercipta tata kelola pemerintahan yang baik serta adanya evaluasi yang berkala atas capaian pemerintah daerah dalam kurun waktu tertentu. Pengukuran kinerja merupakan salah satu cara yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai pemerintahan yang baik. Pengukuran kinerja merupakan komponen yang penting karena akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan (Chow, et al. dalam Sumarjo, 2010).

Terkait dengan prestasi kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 mengamanatkan untuk dilakukan penilaian atas prestasi kerja

dengan menggunakan tolak ukur, indikator dan target kinerja. Hasil akhir atas penilaian kinerja adalah capaian-capaian kinerja yang diformulasikan dalam bentuk ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomis dan efisiensi terkait dengan pelaksanaan suatu kegiatan, sedangkan efektivitas akan selalu terkait dengan pelaksanaan suatu program. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bertanggung jawab untuk menyajikan laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan suatu kegiatan, menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) seperti yang diamanatkan dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) yaitu SKPD selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran. Rencana kerja dan anggaran disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

Mahmudi (2009) mengungkapkan indikator kinerja dalam pemerintah daerah setidaknya meliputi dua tingkatan, yaitu ukuran kinerja pada tingkat kabupaten/kota, dan ukuran kinerja pada satuan kerja. Ukuran kinerja tingkat kabupaten/kota digunakan untuk mengukur dan menilai kinerja pemda dalam mengimplementasikan strategi dalam mencapai visi misi daerah yang dituangkan dalam dokumen rencana strategis daerah. Ukuran kinerja tingkat satuan kerja digunakan untuk mengukur kinerja satuan kerja dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang secara spesifik terdapat dalam rencana strategi satuan kerja. Indikator kinerja menjadi standar pencapaian kinerja dan

ditindaklanjuti dengan adanya evaluasi kinerja. Evaluasi bertujuan untuk mengetahui apakah pencapaian kinerja dapat dinilai dan dipelajari guna perbaikan pelaksanaan program/kegiatan di masa yang akan. Evaluasi kinerja juga menjadi dasar pemberian *reward* dan *punishment*.

Penelitian sebelumnya Vegirawati (2012) yang meneliti di Kabupaten Kota di Sumatera Selatan tentang pengaruh alokasi belanja langsung terhadap kualitas pembangunan manusia memperoleh hasil bahwa belanja langsung tidak dapat memprediksi indeks pembangunan manusia. Hasil penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya (Christy dan Adi, 2009) yang mengungkapkan bahwa belanja modal yang merupakan bagian dari belanja langsung mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap IPM. Munawar 2006 yang meneliti tentang pengaruh karakteristik tujuan anggaran terhadap perilaku, sikap, kinerja aparat pemerintah daerah di Kabupaten Kupang hasil dari penelitian tersebut adalah bahwa karakteristik tujuan anggaran secara keseluruhan menghasilkan pengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Shita Unjaswati Ekawarna, Iskandar Sam, Sri Rahayu tahun 2009 mengenai Pengukuran kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pemerintah daerah Kabupaten Muaro Jambi memperoleh hasil bahwa dana APBD masih banyak digunakan untuk kegiatan operasional yang bersifat rutin, sedangkan untuk belanja pembangunan masih relatif kecil. Namun demikian, kinerja pemerintah dalam memungut PAD (dalam hal pajak daerah) sudah efisien meskipun pengalokasian dalam pembangunan masih

rendah, sehingga dalam penelitian Ekawarna menyatakan bahwa kinerja APBD belum baik.

Berdasarkan penjelasan diatas maka peneliti tertarik untuk menganalisis seberapa besar penyerapan belanja daerah di Kabupaten Boyolali. Untuk itu skripsi ini mengambil judul: **“Analisis Pengaruh Belanja Daerah Terhadap Capaian Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Kasus Pada SKPD Di Boyolali)”**.

B. Batasan Masalah

Penelitian ini difokuskan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kabupaten Boyolali yang dibatasi periode tahun 2010 dan pengaruh belanja daerah hanya diukur dengan Belanja Pegawai Negeri Sipil, Belanja Pegawai Honorer, Belanja Barang dan jasa, dan Belanja Modal.

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah Belanja Pegawai Negeri Sipil mempengaruhi Capaian Kinerja Instansi Pemerintah?
2. Apakah Belanja Pegawai Honorer mempengaruhi Capaian Kinerja Instansi Pemerintah?

3. Apakah Belanja Barang dan Jasa mempengaruhi Capaian Kinerja Instansi Pemerintah?
4. Apakah Belanja Modal mempengaruhi Capaian Kinerja Instansi Pemerintah?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk membuktikan secara empiris pengaruh Belanja Tidak Langsung (Belanja Pegawai Negeri Sipil), dan Belanja Langsung (Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, dan Belanja Modal) terhadap Capaian Kinerja Pemerintah Daerah pada SKPD di Kabupaten Boyolali tahun 2010.

E. Manfaat Penelitian

Beberapa kegunaan penelitian ini berupa kontribusi empiris, kebijakan, dan teori.

1. Kontribusi empiris pada pengaruh belanja daerah terhadap capaian kinerja pemerintah daerah;
2. Kontribusi kebijakan pada Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam hal menyusun kebijakan di masa yang akan datang;
3. Kontribusi teori sebagai referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti berikutnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Untuk mengetahui gambaran dari skripsi ini dan agar mudah dalam memahaminya, maka disusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab satu ini memuat mengenai: latar belakang masalah, batasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas tinjauan pustaka yang memuat landasan teori, kerangka konseptual, pengembangan hipotesis serta penelitian terdahulu.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini memuat uraian tentang desain penelitian, populasi, sampel, jenis dan sumber data, variabel penelitian dan definisi operasional, serta metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan mengenai hasil dari analisis pengujian hipotesis dan pembahasannya, dan hasil analisis data.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan yang didukung oleh bukti-bukti dan hasil analisis data, saran-saran yang diberikan dari hasil penelitian dan rekomendasi bagi penelitian selanjutnya.