

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Reformasi sektor publik yang disertai adanya tuntutan demokratisasi menjadi suatu fenomena global termasuk di Indonesia. Tuntutan demokratisasi ini menyebabkan aspek transparansi dan akuntabilitas. Kedua aspek tersebut menjadi hal penting dalam pengelolaan pemerintah termasuk di bidang pengelolaan keuangan negara maupun daerah (Panggabean, 2009: 1).

Pelaksanaan reformasi tersebut diperkuat dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang mendorong adanya desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adanya desentralisasi pengelolaan pemerintahan daerah dan tuntutan masyarakat akan transparansi dan akuntabilitas memaksa pemerintah baik pusat maupun daerah untuk menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel, (Panggabean, 2009: 1).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka daerah diberikan otonomi atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Adanya desentralisasi keuangan merupakan konsekuensi dari adanya kewenangan untuk mengelola keuangan secara mandiri. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran di sektor

publik maka mereka harus mendapat dukungan sumber-sumber keuangan yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain dari pendapatan yang sah (Halim, 2009: 56). Disamping itu pula pemerintah daerah harus dapat menerapkan asas kemandirian daerah dengan mengoptimalkan penerimaan dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dimana pendapatan asli daerah sebagai sumber penerimaan sendiri perlu terus ditingkatkan agar dapat menanggung sebagian beban belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintah dan kegiatan pembangunan yang setiap tahun meningkat sehingga kemandirian otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan (Darise, 2006: 43).

Pemerintah daerah menyusun anggaran yang kemudian dijadikan pedoman dalam menjalankan berbagai aktivitasnya. Anggaran pemerintah adalah jenis rencana yang menggambarkan rangkaian tindakan atau kegiatan yang dinyatakan dalam bentuk angka-angka rupiah untuk suatu jangka waktu tertentu (Ghozali, 2006). Sedangkan anggaran dalam pemerintah daerah biasa disebut dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) menurut Darise (2006: 129) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Sehingga APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah.

Permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam organisasi sektor publik adalah mengenai pengalokasian anggaran. Pengalokasian anggaran merupakan jumlah alokasi dana untuk masing-masing program. Dengan sumber

daya yang terbatas, pemerintah daerah harus dapat mengalokasikan penerimaan yang diperoleh untuk belanja daerah yang bersifat produktif. Selama ini, pemerintah daerah lebih banyak menggunakan pendapatan daerah untuk keperluan belanja operasi dari pada belanja modal.

Selain masalah mengenai pengalokasian anggaran, Halim (2009: 78) berpendapat bahwa permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalan sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari PAD masih belum juga memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah dan peranan pendapatan asli daerah dalam membiayai kebutuhan pengeluaran daerah sangat kecil dan bervariasi antar daerah, yaitu kurang dari 10% hingga 50%. Sebagian besar wilayah provinsi dapat membiayai kebutuhan pengeluaran kurang dari 10%.

Pajak daerah dan retribusi daerah yang masih belum mampu menunjukkan kinerjanya sebagai sumber penerimaan daerah dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah melalui pendapatan asli daerah. Dimana pendapatan asli daerah (PAD) masih didominasi oleh subsidi daerah otonom yang kini menjadi dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

Distribusi pajak antar daerah sangat timpang karena basis pajak antar daerah sangat bervariasi. Peranan pajak dan retribusi daerah dalam pembiayaan yang sangat rendah dan bervariasi. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan yang sangat besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis (berdampak pada biaya

relatif mahal) dan kemampuan masyarakat, sehingga dapat mengakibatkan biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi.

Setiap daerah mempunyai dasar pengenaan pajak yang berbeda-beda tergantung dari kebijakan pemerintah daerah setempat. Untuk daerah dengan kondisi perekonomian yang memadai, akan dapat diperoleh pajak yang cukup besar. Tetapi untuk daerah tertinggal, pemerintah daerah hanya dapat memungut pajak dalam jumlah yang terbatas. Demikian halnya dengan retribusi daerah yang berbeda-beda untuk tiap daerah. (Halim, 2009: 58).

Menurut *World Bank* dalam Komala (2003: 5), *good governance* merupakan suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, dan menjalankan disiplin anggaran. Pengalokasian dana investasi merupakan suatu aktivitas pendanaan, dimana pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah digunakan untuk membiayai sejumlah kegiatan yang manfaatnya dapat dirasakan dalam jangka panjang. Salah satu bentuk pengalokasian dana investasi dalam sistem pemerintahan adalah belanja daerah.

Darise (2006: 131) menyatakan bahwa belanja daerah diklasifikasikan menurut urusan pemerintah daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Provinsi atau Kabupaten/Kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Belanja dalam penyelenggaraan urusan

wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

Belanja daerah pemerintah Kota Gorontalo ditopang oleh PAD yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah hal tersebut dapat dilihat pada tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1. Realisasi Penerimaan Pendapatan dan Alokasi Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009 s/d 2011 Kota Gorontalo sebagai berikut:

Tahun	Variabel	Target APBD	Realisasi	Capaian %
2009		13.885.000.000	9.327.067.162	67.17
2010	Pajak Daerah (X1)	17.405.333.987	11.217.839.669	64.45
2011		18.794.000.000	17.931.672.329	95.41
2009		40.600.000.000	28.602.216.399	70.45
2010	Retribusi Daerah (X2)	10.801.435.000	6.692.741.966	61.96
2011		11.730.500.000	7.070.722.069	60.20
2009		509.563.606.229	440.009.556.617	86.35
2010	Alokasi Belanja Daerah (Y)	406.161.117.340	475.470.205.241	117.06
2011		554.044.755.185	569.023.534.016	102.70

Sumber: DPPKAD Kota Gorontalo, 2012

Berdasarkan tabel di atas, dapat kita lihat target penerimaan pendapatan daerah Kota Gorontalo tahun anggaran 2009-2011 mengalami peningkatan. Realisasi yang diharapkan mengalami peningkatan, tetapi jika dilihat dari target yang direncanakan, pada tahun 2009 pajak daerah ditargetkan sebesar Rp. 13.888.000.000, namun yang terealisasi hanya mencapai 67.17% yaitu hanya sebesar Rp. 9.327.067.162, pada tahun 2010 pajak daerah yang ditargetkan sebesar Rp. 17.405.333.987 namun hanya mencapai realisasi sebesar Rp. 11.217.839.669 dengan capaian sebesar 64.45%. Dibandingkan dengan tahun sebelumnya memang realisasi yang diperoleh lebih tinggi tetapi berdasarkan

capaiannya menurun dibandingkan tahun sebelumnya. Pada tahun 2011 pajak daerah yang ditargetkan sebesar Rp.18.794.000.000 dan memperoleh realisasi sebesar Rp.17.931.672.329 atau mencapai 95.41%, dibandingkan tahun-tahun sebelumnya realisasi pajak daerah untuk tahun 2011 meningkat sangat pesat. Maka dari penjelasan tabel di atas dapat kita lihat bahwa pajak daerah pada pemerintah kota Gorontalo mengalami fluktuasi penurunan dan peningkatan. Sedangkan retribusi daerah, berdasarkan tabel tersebut terlihat bahwa untuk tiga tahun terakhir target dari pendapatan retribusi daerah tiap tahunnya mengalami penurunan, begitu pula dengan realisasinya. Pada tahun 2009 retribusi daerah yang ditargetkan sebesar Rp. 40.600.000.000 namun realisasi yang diperoleh hanya sebesar Rp. 28.602.216.399 atau dengan hasil capaian sebesar 70.45%, pada tahun 2010 pendapatan retribusi daerah yang ditargetkan menurun menjadi Rp. 10.801.435.000 dengan hasil capaian 61.96% atau sebesar Rp. 6.692.741.966 sedangkan pada tahun 2011 pendapatan retribusi daerah ditargetkan sebesar Rp. 11.730.500.000 dengan realisasi yang diperoleh sebanyak 7.070.722.069 atau sebesar 60.20% dengan melihat hasil capaian realisasi tahun 2011 menurun dibandingkan dengan dua tahun sebelumnya. Berdasarkan hasil capaian tersebut baik realisasi dan target dari pendapatan retribusi daerah mengalami fluktuasi penurunan.

Sedangkan untuk alokasi belanja daerah, pada tahun 2009 belanja daerah yang ditargetkan sebesar Rp. 509.563.606.229 dengan realisasi sebesar Rp. 440.009.556.617, atau dalam hal ini pemerintah daerah Kota Gorontalo mampu menekan belanja sebesar 86.35% sehingga tidak melebihi anggaran yang

ditargetkan, pada tahun 2010 belanja yang dianggarkan sebesar 406.161.117.340 dengan realisasi yang melebihi target sebesar Rp. 475.470.205.241 dalam artian pada tahun 2010 pemerintah Kota Gorontalo tidak dapat menekan belanja daerah, sehingga belanja daerah mencapai 117.06%, pada tahun 2011 anggaran ditargetkan lebih besar dari tahun sebelumnya yaitu sebesar 555.044.755.185 dengan realisasi sebesar Rp. 569.023.534.016 jika dilihat dari hasil capaian pemerintah daerah tidak dapat menekan belanjanya sehingga realisasi belanja melebihi anggaran yang ditargetkan yaitu sebesar 102.70%.

Melihat permasalahan di atas, apabila kita meninjau kembali peran dari pajak dan retribusi daerah sebagai pendapatan asli daerah yang seharusnya mampu menopang belanja daerah, dimana belanja sebagai pengeluaran dari pemerintah daerah tersebut, tetapi dengan membandingkan hasil capaian dari pajak daerah dan retribusi daerah dengan belanja daerah, dimana pajak daerah dan retribusi daerah belum mampu membiayai belanja daerah yang setiap tahunnya meningkat.

Adanya perkembangan yang sangat besar dalam hal jumlah penduduk dan kebutuhan masyarakat sehingga membutuhkan biaya yang relatif tinggi untuk menyediakan pelayanan kepada masyarakat, jika kita melihat tingkat pencapaian realisasi belanja untuk pemerintah Kota Gorontalo tiap tahunnya semakin meningkat tetapi hal tersebut tidak didukung dengan pendapatan hasil daerah yang tiap tahunnya belum mencapai target yang dianggarkan. Sehingga pajak daerah dan retribusi daerah tersebut masih belum menunjukkan kinerjanya sebagai sumber

penerimaan daerah dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah melalui pendapatan asli daerah.

Penelitian yang membuktikan adanya pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah terhadap alokasi belanja daerah diantaranya penelitian dari Sulistiowaty (2011) dengan judul pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap alokasi belanja modal, hasil penelitiannya membuktikan pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus baik secara simultan dan parsial berpengaruh terhadap alokasi belanja modal. Hasil penelitian dari Pangabean (2009) yang meneliti tentang pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah di Kabupaten Toba Samosir. Hasil penelitiannya membuktikan bahwa pendapatan asli daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah dan lain-lain pendapatan yang sah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah, hasil yang sama juga dibuktikan oleh Maulida (2007) yang membuktikan pendapatan asli daerah mempengaruhi prediksi belanja daerah.

Bertolak dari pemikiran di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah terhadap alokasi belanja daerah di Kota Gorontalo.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas maka masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh secara parsial terhadap alokasi belanja daerah Kota Gorontalo?

2. Apakah pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh secara simultan terhadap alokasi belanja daerah Kota Gorontalo?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Agar penelitian ini jelas, maka tujuan yang dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah secara parsial terhadap belanja daerah Kota Gorontalo.
2. Untuk mengetahui pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah secara simultan terhadap belanja daerah Kota Gorontalo.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Adapun manfaat teoritis dalam penelitian ini adalah memberikan sumbangan terhadap ilmu pengetahuan untuk dijadikan bahan pembelajaran dan untuk kemajuan pendidikan khususnya di bidang akuntansi sektor publik serta sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Adapun manfaat praktis dalam penelitian ini adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah Kota Gorontalo dalam mengalokasikan belanja daerah, sehingga dapat meningkatkan pelayanan kepada publik. Serta menjadi dasar dalam pengambilan keputusan kebijakan di masa yang akan datang terutama dalam peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah.