

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah yang ditandai dengan adanya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, selanjutnya Undang-undang ini diganti dan disempurnakan dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, hal tersebut membawa konsekuensi logis bagi pemerintah daerah yaitu perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintah, hubungan keuangan serta membawa perubahan penting dalam pengelolaan pemerintah daerah. Pada era ini, wewenang kepada pemerintah daerah telah terlihat secara nyata melalui definisi Pemda yang hanya meliputi kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya.

Penyelenggaraan otonomi daerah selain merupakan amanat konstitusi, juga merupakan kebutuhan objektif dalam menjalankan pemerintahan saat ini. Penyelenggaraan otonomi daerah harus mampu mewujudkan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien yang mampu memberdayakan segenap potensi yang dimiliki daerah dan masyarakat

untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemajuan daerah. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara (Darise, 2009:2-3).

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 ayat (6), bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan pendapatan daerah. Sehingga dalam mengelola keuangannya pemerintah daerah harus dapat menerapkan asas kemandirian daerah dengan mengoptimalkan penerimaan dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan asli daerah merupakan sumber penerimaan daerah yang asli digali di daerah yang digunakan untuk modal dasar pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat. Sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 33 Tahun 2004 Pasal 6, sumber-sumber pendapatan asli daerah terdiri dari: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil. Dana alokasi umum adalah dana yang berasal dari

APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan, sedangkan dana alokasi khusus adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Dana transfer dari pemerintah pusat digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah dalam meningkatkan pelayanan kepada publik.

Tujuan dari transfer dana perimbangan kepada pemerintah daerah adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah daerah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik. Adanya transfer dana ini bagi pemerintah daerah merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri yaitu PAD. Namun kenyataannya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan diperhitungkan dalam APBD.

Mardiasmo (2009:107) menyatakan salah satu tugas pokok pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public services*). Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah

aset tetap sebagai bentuk pelayanan publik. Alokasi anggaran belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Dengan demikian, tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah. Daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya dengan memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor produktif. Dengan peningkatan pendapatan asli daerah diharapkan dapat meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga pemerintah dapat memberikan kualitas pelayanan publik yang baik.

Tabel 1: Rekapitulasi PAD, DAU, DAK dan Belanja Modal Pemerintah Kota Gorontalo Tahun Anggaran 2008-2012

Tahun	PAD (Rp)	DAU (Rp)	DAK (Rp)	Belanja Modal (Rp)
2008	43.125.193.544,00	256.963.926.000,00	40.159.000.000,00	81.204.142.262,00
2009	53.590.516.884,00	261.090.002.000,00	53.140.000.000,00	111.013.078.790,00
2010	62.314.822.435,00	264.392.757.000,00	27.269.100.000,00	85.020.140.699,00
2011	74.646.796.347,09	296.472.833.000,00	28.677.700.000,00	113.012.585.600,00
2012	84.349.037.036,53	366.463.719.000,00	34.949.900.000,00	64.055.590.173,00

Sumber: Dinas Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Gorontalo

Dari tabel diatas terlihat bahwa jumlah PAD Kota Gorontalo yang direalisasikan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Tahun 2008 jumlah PAD yang diterima oleh Pemerintah Kota Gorontalo sebesar Rp 43,12 milyar, mengalami peningkatan pada 2 (dua) tahun berikutnya masing-masing sebesar 24,27% dan 16,28%. Kemudian pada tahun 2011 dan 2012 realisasi PAD juga mengalami peningkatan yaitu masing-masing sebesar 19,79% dan 13,05% .

Untuk penerimaan daerah yang berasal dari transfer pemerintah pusat berupa Dana Alokasi Umum (DAU) menunjukkan tren peningkatan dari tahun ke tahun. Tahun 2008 jumlah DAU yang diterima oleh Pemerintah Kota Gorontalo sebesar Rp 256,96 milyar, meningkat 1,55% pada tahun 2009 menjadi sebesar Rp 261,09 milyar. DAU juga mengalami peningkatan pada tahun 2010 dan 2011 masing-masing sebesar 1,25% dan 12,13% menjadi Rp 264,39 milyar dan Rp 296,47 milyar. Kemudian pada tahun 2012 kembali meningkat sebesar 23,61% menjadi Rp 366,46 milyar.

Sementara itu, untuk penerimaan daerah yang berasal dari transfer pemerintah pusat berupa Dana Alokasi Khusus (DAK) menunjukkan fluktuasi dari tahun ke tahun. Tahun 2009, jumlah DAK mengalami peningkatan sebesar 32,32% dari tahun sebelumnya yang hanya sebesar Rp 40,15 milyar menjadi Rp 53,14 milyar. Tahun 2010 DAK mengalami penurunan sebesar 48,68% sehingga menjadi Rp 27,26 milyar. Hal ini disebabkan oleh transfer pemerintah pusat ke daerah

berupa dana lokasi khusus secara nasional mengalami penurunan sebesar Rp 3,6 triliun, dimana pada tahun 2009 sebesar Rp 24,7 triliun menurun hingga Rp 21,1 triliun. Selanjutnya, pada tahun 2011 dan 2012 jumlah DAK yang diperoleh masing-masing mengalami peningkatan sebesar 5,17% dan 19,77%.

Untuk belanja modal yang direalisasikan juga mengalami fluktuasi dalam 5 (lima) tahun tersebut. Pada tahun 2008 jumlah belanja modal hanya sebesar Rp 81,2 milyar, mengalami peningkatan sebesar 36,71% menjadi Rp 111,01 milyar pada tahun 2009. Kemudian pada tahun 2010, jumlah belanja modal mengalami penurunan sebesar 23,41% sehingga menjadi Rp 85,02 milyar. Hal ini disebabkan oleh penurunan realisasi belanja bangunan dan gedung yang pada tahun 2009 sebesar Rp 32,86 milyar menjadi Rp 5,11 milyar. Selanjutnya pada tahun 2011 jumlah belanja modal yang berhasil direalisasikan meningkat sebesar 32,92% dan sehingga menjadi Rp 113,01 milyar. Namun pada tahun 2012 belanja modal mengalami penurunan tajam sebesar 43,32% sehingga yang terealisasi hanya mencapai Rp 64,05 milyar.

Berdasarkan tabel 1 dan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa jumlah pendapatan dalam APBD Kota Gorontalo lebih didominasi oleh penerimaan dari transfer pemerintah pusat. Dalam konteks otonomi daerah semestinya kemampuan untuk menyelenggarakan otonomi tersebut ditunjukkan dengan kontribusi PAD yang tinggi. Namun APBD menunjukkan bahwa dalam membiayai belanja daerah, sebagian besar

dana yang digunakan pemerintah daerah masih berasal dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah menghadapi dilema, disatu sisi mereka harus meningkatkan terus jumlah pendapatan asli daerahnya untuk mengimbangi semakin meningkatnya kebutuhan biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, di sisi lain potensi di daerah yang bisa dijadikan sebagai sumber pendapatan relatif kecil. Hampir sebagian besar daerah kabupaten dan kota diseluruh Indonesia masih sangat tergantung pada dana perimbangan dari pemerintah pusat (Halim dan Damayanti, 2007:197).

Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya adalah memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah (Harianto dan Adi, 2007). Namun seperti yang terlihat pada tabel 1, peningkatan PAD tidak diimbangi dengan belanja modal yang justru mengalami fluktuasi dalam 5 (lima) tahun terakhir, bahkan pada tahun 2012 realisasi belanja modal justru lebih rendah dibanding 4 (empat) tahun sebelumnya.

Peneliti sebelumnya, Panggabean (2009) membuktikan bahwa pajak daerah, retribusi daerah dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Sementara itu, Syafitri (2009) menyatakan PAD mempunyai pengaruh signifikan positif terhadap belanja modal. Alokasi transfer di negara-

negara sedang berkembang pada umumnya lebih banyak didasarkan pada aspek belanja tetapi kurang memperhatikan kemampuan pengumpulan pajak lokal (Naganathan dan Sivagnanam, 1999). Akibatnya, dari tahun ke tahun pemerintah daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pusat (Shah, 1994).

Penelitian Darwanto dan Yustikasari (2007) menyatakan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara DAU dengan belanja modal. Prakosa (2004) memperoleh bukti empiris bahwa jumlah belanja daerah dipengaruhi oleh dana alokasi umum yang diterima dari pemerintah pusat. Hasil penelitian Harianto dan Adi (2007) semakin memperkuat bukti empiris tersebut. Mereka menemukan bahwa besarnya belanja modal sangat ditentukan oleh faktor dana alokasi umum.

Sementara itu, penelitian Setiawan (2010) menunjukkan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah. Hal tersebut juga didukung oleh Nugraeni (2011) yang membuktikan bahwa DAU, DAK dan PAD merupakan faktor yang signifikan untuk prediksi anggaran belanja daerah.

Penelitian ini dilakukan untuk menguji pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap alokasi belanja modal dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah Pemerintah Kota Gorontalo. Penelitian ini berjudul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana**

Alokasi Khusus terhadap Alokasi Belanja Modal (Studi pada Pemerintah Kota Gorontalo)”.

1.2 Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. APBD menunjukkan bahwa dalam membiayai belanja daerah, sebagian besar dana yang digunakan pemerintah daerah masih berasal dari pemerintah pusat.
2. Peningkatan pada PAD tidak diimbangi dengan belanja modal yang justru mengalami fluktuasi dalam 5 (lima) tahun terakhir, bahkan pada tahun 2012 realisasi belanja modal Pemerintah Kota Gorontalo justru lebih rendah dibanding 4 (empat) tahun sebelumnya .

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Seberapa besar pengaruh PAD terhadap alokasi belanja modal?
2. Seberapa besar pengaruh DAU terhadap alokasi belanja modal?
3. Seberapa besar pengaruh DAK terhadap alokasi belanja modal?
4. Seberapa besar pengaruh PAD, DAU dan DAK secara simultan terhadap alokasi belanja modal?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaruh PAD terhadap alokasi belanja modal.
2. Untuk mengetahui pengaruh DAU terhadap alokasi belanja modal.
3. Untuk mengetahui pengaruh DAK terhadap alokasi belanja modal.
4. Untuk mengetahui pengaruh PAD, DAU dan DAK secara simultan terhadap alokasi belanja modal.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis

Sebagai upaya pengembangan literatur akuntansi khususnya akuntansi sektor publik dalam kaitannya dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

2. Secara Praktis

- a. Sebagai masukan bagi Pemerintah Kota Gorontalo untuk menggali potensi daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah sehingga dapat mengurangi ketergantungan dana dari pemerintah pusat.

- b. Sebagai masukan bagi Pemerintah Kota Gorontalo untuk dapat memanfaatkan pendapatan asli daerah secara proporsional serta disajikan secara transparan.

- c. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kota Gorontalo dalam pembuatan kebijakan di masa yang akan datang sehingga dapat terwujud *good governance*.