

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Implementasi kebijakan otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal tersebut dimaksudkan agar daerah dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Pelaksanaan otonomi daerah identik dengan adanya tuntutan *good governance* dalam rangka efektifitas dan efisiensi pembangunan daerah dalam kerangka otonomi memerlukan prasyarat berupa tata pemerintahan yang baik dan bersih. Dengan adanya implementasi otonomi daerah, hal yang pasti adalah bertambahnya anggaran pembangunan di daerah baik dari PAD, DAU maupun DAK (Halim, 2004: 241).

Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan semakin besar sehingga tanggung jawab yang diemban juga akan bertambah banyak. Implikasi dari adanya kewenangan urusan pemerintah yang begitu luas yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah dapat menjadi suatu berkah bagi daerah. Namun disisi lain bertambahnya kewenangan daerah tersebut juga merupakan beban yang menuntut kesiapan daerah untuk

pelaksanaannya, karena semakin bertambah pula urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Sejalan dengan terus bergulirnya otonomi daerah, pemerintah pusat mengantisipasi dengan dikeluarkannya paket kebijakan bagi perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, adalah revisi dari Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999, diberlakukannya kedua undang-undang ini adalah karena tuntutan pemerintah daerah untuk mampu menciptakan kemandirian daerah dalam mengatur dan mengurus daerahnya dengan tetap memperhatikan aspirasi masyarakat.

Salah satu ciri utama daerah mampu melaksanakan otonomi daerah adalah pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya dengan tingkat proporsi ketergantungan kepada pemerintah pusat yang semakin mengecil dan diharapkan bahwa pendapatan asli daerah harus menjadi alat utama dalam dana pembangunan daerah.

Tujuan otonomi daerah serta Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang kemandirian daerah, dalam membiayai belanja pembangunan dan pemerataan daerah dapat diukur dengan adanya pendapatan asli daerah yang mencakup

hasil Pajak daerah, hasil retribusi daerah dan hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Pratiwi (2007:24), kendala utama yang dihadapi Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah adalah minimnya pendapatan yang bersumber dari pendapatan asli daerah. Proporsi pendapatan asli daerah yang rendah di lain pihak juga menyebabkan pemerintah daerah memiliki derajat kebebasan rendah dalam mengelola keuangan daerah. Sebagian besar pengeluaran, baik rutin maupun pembangunan dibiayai dari dana perimbangan, terutama dana alokasi umum. Halim, (2004: 333-334) kebijakan anggaran pada dasarnya selalu diusahakan agar pendapatan rutin daerah terutama yang bersumber dari PAD dapat membiayai pengeluaran rutin daerah tersebut, sisanya diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan (belanja modal). Sebagai daerah otonom, penggalan dana untuk membiayai pembangunan lebih ditekankan pada PAD. Dimana PAD merupakan cerminan kemampuan daerah yang perlu digali dan terus ditumbuhkembangkan untuk kesinambungan pembangunan dalam pelaksanaan APBD.

Penelitian yang sama juga dilakukan oleh (Tipani :2011), berdasarkan hasil wawancaranya dengan instansi yaitu belanja modal (pembangunan) sangat tergantung pada PAD dan DAU tidak berkontribusi dengan belanja modal, hal

ini dikarenakan DAU dialokasikan dengan prioritas yang hanya untuk belanja pegawai atau belanja rutin saja. Ini menyebabkan penyusunan anggaran belanja modal sangat dipengaruhi oleh PAD dan belanja modal berhubungan atau memiliki keterkaitan dengan PAD. Halim (2004:175) sebagian besar sumber dana pemerintah daerah berasal dari pemerintah pusat. Apabila kita melihat APBD di masing-masing kabupaten/kota, hampir sebagian dana diperoleh dari transfer pemerintah pusat. Itupun masih dirasakan belum mencukupi. Sebagian besar dana ini digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin (mencapai 70%) selebihnya untuk pengeluaran pembangunan.

Hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Darwanto & Yustikasari (2007), Solikin (2007) maupun Putro dan Pamudji (2011) yang menghasilkan bahwa pendapatan asli daerah memiliki korelasi positif dan signifikan terhadap belanja modal. Namun tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh, (Halim, 2006). Dari hasil tersebut mengindikasikan bahwa walaupun persentase PAD cukup kecil dari total pendapatan yang diterima oleh daerah (sekitar 7%) namun sangat berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal.

Daerah diharapkan dapat lebih mengoptimalkan penerimaan daerah. pendapatan asli daerah secara statistik berpengaruh terhadap alokasi belanja modal dapat memberi sedikit acuan bahwa pendapatan asli daerah sangat

berperan penting dalam pembangunan daerah tersebut. Oleh karena itu daerah hendaknya lebih terpacu lagi untuk memanfaatkan sumber daya daerah untuk dapat digunakan dalam rangka kegiatan yang dapat meningkatkan pendapatan. Dengan meningkatnya pendapatan asli daerah dapat memberi keleluasaan kepada daerah tersebut untuk mengalokasikan ke kegiatan atau pengeluaran yang dapat memberi dampak terhadap peningkatan pembangunan daerah terutama pembangunan infrastruktur. Peningkatan alokasi belanja modal dalam bentuk aset tetap seperti infrastruktur dan peralatan merupakan hal yang sangat penting untuk meningkatkan produktivitas prekonomian karena semakin tinggi belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian (Putro dan Pamudji, 2011).

Beberapa penelitian sebelumnya juga menunjukkan pengaruh lemah antara DAU dengan belanja modal (belanja pembangunan). Halim (2004: 53) menyatakan bahwa " DAU dapat dikategorikan sebagai transfer tak bersyarat yang merupakan jenis transfer antar tingkat pemerintah yang tidak dikaitkan dengan program pengeluaran tertentu". Menurut penjelasannya, sebagian besar DAU tersebut akan dipergunakan untuk membiayai gaji pegawai, karena pada intinya pembiayaan gaji melalui DAU ini hanya merupakan pengalihan pembiayaan dari subsidi daerah otonom menurut peraturan lama.

PAD menurut Halim(2002: 64) merupakan “semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah”. Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa PAD merupakan semua penerimaan yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah yaitu pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD, penerimaan lain-lain yang sah dan bukan dari pajak. Lebih besar kontribusi PAD untuk membiayai pembangunan dan pelayanan masyarakat maka dapat dikatakan ada peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kota Gorontalo adalah salah satu instansi pemerintahan daerah yang bertugas melaksanakan urusan rumah tangga daerah dibidang keuangan yang meliputi, pendapatan, pengeluaran, pengelolaan kas daerah dan pengendalian yang menjadi tanggung jawabnya. Salah satu masalah yang dihadapi pada pemerintah daerah Kota Gorontalo adalah pemerintah Kota Gorontalo belum secara maksimal mampu membiayai keuangan suatu daerah yang disebabkan oleh adanya anggaran belanja daerah lebih besar dari anggaran pendapatan daerah. Besar kecilnya kemampuan daerah dalam pembiayaan belanja untuk menunjang jalannya roda pemerintahan dapat dilihat dari tabel 1 sebagai berikut :

Tabel 1 APBD Kota Gorontalo Tahun 2007- 2011

ANGGARAN	TAHUN				
	2007	2008	2009	2010	2011
Pendapatan					
PAD	33,250,000,000	46,414,966,400	93,156,031,629	77,522,101,726	118,546,657,588
Dana Perimbangan	284,239,770,000	325,617,920,862	390,566,804,262	363,976,570,188	433,342,189,497
Lain-lain Pendapatan yang sah	-	-	3,500,000,000	114,890,758,302	82,963,574,000
Total Pendapatan	317,489,770,000	372,032,887,262	487,222,835,891	556,389,430,216	634,852,421,085
Belanja					
Belanja Rutin	272,948,551,384	332,559,688,471	364,910,351,941	425,783,074,274	485,403,510,997
Belanja Pembangunan	66,631,942,225	90,523,212,380	144,153,254,288	120,383,016,819	148,527,594,172
Belanja Tak Terduga	637,679,550	100,000,000	500,000,000	2,074,983,342	1,000,000,000
Total Belanja	340,218,173,159	423,182,900,851	509,563,606,229	548,241,074,435	634,931,105,169

Sumber : Laporan Keuangan Kota Gorontalo 2013

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa kemandirian daerah dalam mencukupi kebutuhan pembiayaan untuk melakukan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat masih rendah. Tabel di atas menunjukkan bahwa anggaran pendapatan daerah dari Kota Gorontalo pada tahun 2007 sampai dengan tahun 2011 bertambah. Begitu pula sebaliknya anggaran belanja daerah juga naik dari tahun 2007 sampai tahun 2011. Pada tahun 2007 memperoleh defisit 22.728.403.159,00, tahun 2008 memperoleh defisit 51.150.013.589,00, tahun 2009 memperoleh defisit 22.340.770.338,00. Sedangkan tahun 2010 memperoleh surplus 8.148.355.942,00 dan tahun 2011 memperoleh defisit 78.684.084,00, sehingga

anggaran pendapatan daerah belum secara maksimal membiayai belanja daerah pada tiap tahun anggaran. Berdasarkan permasalahan yang diuraikan di atas maka peneliti tertarik mengadakan penelitian yang berjudul **Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dalam membiayai Belanja Daerah Di Kota Gorontalo**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis mengidentifikasi masalah terhadap analisis kemampuan keuangan daerah dalam membiayai belanja daerah di Kota Gorontalo adalah sebagai berikut :

1. Belum maksimalnya tingkat kemampuan keuangan daerah di Kota Gorontalo pada tiap tahun anggaran.
2. Kurangnya kemampuan pendapatan daerah dalam membiayai belanja daerah di Kota Gorontalo.

1.3 Rumusan Masalah

Mengacu pada uraian dalam latar belakang masalah dan identifikasi masalah yang diuraikan di atas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut seberapa besar tingkat kemampuan keuangan daerah di Kota Gorontalo dalam membiayai belanja daerah ?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis tingkat kemampuan keuangan daerah dalam membiayai belanja daerah di Kota Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah diharapkan dapat bermanfaat sebagai pengembangan ilmu pengetahuan dibidang akuntansi khususnya dalam hal menganalisis tingkat kemandirian keuangan daerah dalam membiayai belanja daerah di Kota Gorontalo.

1.5.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan informasi bagi pemerintah daerah serta sebagai acuan dalam membuat kebijakan dimasa akan datang dalam hal kemampuan keuangan daerah dalam membiayai belanja daerah.