

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan daerah di Indonesia semakin pesat, seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Sebagaimana diketahui pelaksanaan otonomi daerah didasarkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan pemberian otonomi daerah kepada daerah didasarkan atas asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Pesatnya pembangunan daerah yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yang membutuhkan alokasi dana dari pemerintah daerah mengakibatkan pembiayaan pada pos belanja yang terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung membutuhkan tersedianya dana yang besar pula untuk membiayai kegiatan tersebut. Belanja (pengeluaran) pemerintah daerah yang oleh pemerintah daerah dilaporkan dalam APBD merupakan kegiatan rutin pengeluaran kas daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan operasi dalam pemerintahan.

Belanja daerah merupakan pengalokasian dana yang harus dilakukan secara efektif dan efisien, dimana belanja daerah dapat menjadi tolak ukur keberhasilan pelaksanaan kewenangan daerah. Apalagi dengan adanya otonomi daerah pemerintah dituntut untuk mengelola keuangan daerah secara baik dan efektif.

Penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada daerah diberi dukungan berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan. Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintahan daerah. Keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan, dan kebijakan penganggaran yang meliputi pendapatan dan belanja daerah (Tangkilisan, 2005: 71). Sumber-sumber pendapatan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan.

Berlakunya Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintah daerah. Undang-undang ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransferkan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Dana perimbangan tersebut terdiri dari dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil.

Tujuan transfer dana perimbangan kepada pemerintah daerah adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik. Adanya transfer dana ini bagi pemerintah daerah merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan pendanaan utama diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaannya sendiri yaitu PAD.

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Optimalisasi penerimaan pendapatan asli daerah hendaknya didukung upaya pemerintah daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik (Mardiasmo, 2002). Pendapatan asli daerah setiap daerah berbeda-beda. Daerah yang memiliki kemajuan di bidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Karena itu terjadi ketimpangan PAD. Disatu sisi ada daerah yang sangat kaya karena memiliki PAD yang tinggi dan disisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah.

Upaya meningkatkan sumber PAD pemerintah Provinsi Gorontalo melakukan kebijakan tentang pengadaan retribusi pemakaian kekayaan daerah pada Dinas Pekerjaan Umum di Provinsi Gorontalo yang diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor. 3 Tahun 2011, sehingga menambah sumber pendapatan asli daerah. Namun pada tahun-tahun sebelumnya pemerintah Provinsi Gorontalo tidak melakukan pungutan retribusi. Hal ini berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor. 8 Tahun 2006 tentang pembebasan retribusi, sehingga berkurangnya sumber pendapatan asli daerah. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1: Sumber Pendapatan Asli Daerah Provinsi Gorontalo (dalam Miliar)

TAHUN	SUMBER PAD			
	Hasil pajak	Retribusi	Laba BUMD	Lain-lain PAD yang sah
2008	82.572.430.960	-	0	14.555.236.022
2009	86.443.156.011	-	0	16.182.862.101
2010	120.748.491.227	-	0	12.376.425.959
2011	144.753.701.685	-	0	12.718.624.867
2012	168.068.663.005	88.420.000	0	11.933.866.264

Sumber: Kantor BKD Provinsi Gorontalo, Tahun 2008-2012

Realisasi pendapatan daerah Provinsi Gorontalo selama tahun 2008-2012 berdasarkan data realisasi penerimaan daerah menunjukkan bahwa sumber pendapatan asli daerah yang berasal dari bagian laba BUMD belum adanya penganggaran pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sedangkan sumber PAD dalam Lain-lain PAD tidak mengalami kestabilan. Berbeda dengan sumber PAD yang berasal dari hasil pajak menunjukkan terjadinya peningkatan pendapatan pada setiap tahunnya.

Pada Provinsi Gorontalo, hasil pajak telah memberikan sumbangan yang besar terhadap sumber pendaptan asli daerah. Namun hal ini belum mampu untuk membiayai sebagian beban belanja daerah. Disebabkan tidak adanya kewenangan provinsi dalam penetapan tarif pajak, sehingga provinsi tidak dapat menyesuaikan penerimaan pajaknya. Dengan demikian, ketergantungan provinsi terhadap dana alokasi dari pusat masih

tetap tinggi. Sumber pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan belanja daerah Provinsi Gorontalo dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2: Penerimaan Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi khusus dan Belanja Daerah di Provinsi Gorontalo (dalam miliar)

Tahun	PAD	DAU	DAK	Belanja daerah
2008	97.127.666.982	368.637.996.000	25.374.000.000	506.826.035.012
2009	102.626.018.112	388.325.256.000	51.346.000.000	581.170.741.181
2010	133.124.917.186	400.750.820.000	10.734.900.000	527.649.189.791
2011	157.472.326.552	461.118.102.000	28.057.200.000	668.200.748.748
2012	180.090.949.296	582.140.302.000	24.008.330.000	885.021.160.781

Sumber: Kantor BKD Provinsi Gorontalo, Tahun 2008-2012

Melihat fenomena di atas dalam konteks otonomi daerah, semestinya kemampuan untuk menyelenggarakan otonomi tersebut harusnya ditunjukkan dengan seberapa besar penerimaan pendapatan yang diperoleh daerah itu sendiri mampu membiayai sebagian beban belanja daerahnya. Tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah PAD belum mampu untuk membiayai sebagian besar jumlah belanja daerah, sehingga ketergantungan daerah kepada pusat masih sangat besar dilihat dari jumlah transfer pemerintah pusat yang masih sangat besar. Sehubungan dengan hal itu, maka pemerintah Provinsi Gorontalo sudah sewajarnya mulai memikirkan dan bertindak guna menggali potensi penerimaan daerah yang lain. Hal ini sesuai dengan Undang-undang No 34 Tahun

2000 tentang pajak dan retribusi daerah yang memberikan peluang pemerintah daerah dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya untuk membiayai belanja daerahnya sendiri sehingga, pemerintah daerah harus dapat mengurangi ketergantungan anggaran dari pemerintah pusat dalam bentuk dana alokasi umum dan dana alokasi khusus agar tercapainya tujuan otonomi daerah.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Fury (2011), judul penelitian “Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Alokasi Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota Sumatera dan Jawa periode 2008-2010”, hasil penelitian menunjukkan bahwa PAD dan DAU mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap alokasi belanja daerah sedangkan DAK tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja daerah. Jika dilihat lebih lanjut, tingkat ketergantungan alokasi belanja daerah lebih dominan terhadap PAD daripada DAU, sedangkan pada DAK tidak sepenuhnya berperan dalam mengalokasikan belanja daerahnya. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Sari (2006), judul penelitian “ Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada Provinsi Riau”, hasil penelitian menunjukkan bahwa DAU memberikan pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah. Sedangkan PAD menunjukkan pengaruh yang tidak signifikan terhadap belanja daerah, bahwa PAD secara individual tidak mempengaruhi belanja.

Berdasarkan penjelasan di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Daerah Pada Pemerintah Provinsi Gorontalo”.

1.2 Identifikasi Masalah

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

1. Dalam konteks otonomi daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo belum mampu membiayai sebagian beban belanja daerah dari sumber pendapatan asli daerahnya sendiri.
2. Masih besarnya ketergantungan Pemerintah Provinsi Gorontalo terhadap dana transfer dari pusat, dilihat dari jumlah dana alokasi umum yang diterima oleh Provinsi Gorontalo masih sangat besar sehingga sebagian beban belanja daerah dibiayai oleh dana alokasi umum.
3. Pemerintah Provinsi Gorontalo belum mampu membiayai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program daerah, sehingga masih sangat bergantung pada dana transfer dari pusat berupa dana alokasi khusus untuk membiayai kegiatan khusus yang akan diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo.

1.3 Rumusan Masalah

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

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh secara parsial terhadap belanja daerah pada Provinsi Gorontalo?
2. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh secara parsial terhadap belanja daerah pada Provinsi Gorontalo?
3. Apakah dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh secara parsial terhadap belanja daerah pada Provinsi Gorontalo?
4. Apakah pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus berpengaruh secara simultan terhadap belanja daerah pada Provinsi Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

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

1. Untuk menguji secara parsial dan mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah pada Provinsi Gorontalo.
2. Untuk menguji secara parsial dan mengetahui pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja daerah pada Provinsi Gorontalo.
3. Untuk menguji secara parsial dan mengetahui pengaruh dana alokasi khusus terhadap belanja daerah pada Provinsi Gorontalo.

4. Untuk menguji secara simultan dan mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap belanja daerah pada Provinsi Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam hal pengembangan wawasan tentang PAD, DAU dan belanja Daerah dalam pemerintah daerah. Disamping itu diharapkan pula dapat digunakan sebagai tambahan referensi untuk penelitian sejenis di masa yang akan datang.

2. 'Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah Daerah untuk memanfaatkan pendapatan asli daerah dan transfer dari pemerintah pusat secara efektif dan efisien agar dapat menanggung sebagian beban belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan yang setiap tahun meningkat, sehingga tercipta kemandirian otonomi daerah. Disamping itu diharapkan pula untuk memberikan masukan kepada pemerintah daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang datang.