BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia memberikan dampak positif dan negatif bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Disatu sisi, krisis tersebut telah membawa dampak yang luar biasa pada tingkat kemiskinan, namun disisi yang lain, krisis tersebut juga memberi “berkah tersembunyi” (*blessing in disgused*) bagi upaya peningkatan taraf hidup seluruh rakyat Indonesia dimasa yang akan datang. Mengapa ? karena krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total diseluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia (Mardiasmo, 2004: 3).

Salah satu unsur reformasi total itu adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota. Salah satu ketetapan MPR adalah Nomor XV/MPR/1998 “Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Tap MPR tersebut merupakan landasan hukum keluarnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Mardiasmo, 2004: 5).

Menurut Mangunkusumo, (2012: 2) Berlakunya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang

Perimbangan Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah, telah membawa perubahan yang mendasar mengenai peraturan pusat dan daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Misi utama kedua Undang-Undang tersebut adalah desentralisasi.

Dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintah berdasarkan desentralisasi dilakukan atas beban APBD. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan batas maksimal untuk periode anggaran (Halim, 2009: D-2).

Adapun sumber-sumber pendapatan daerah yakni Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (DBH, DAU, dan DAK), dan Pinjaman Daerah, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Tiga sumber pertama langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, sedangkan yang lain dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerja sama dengan Pemerintah Daerah (Rahmawati, 2010: 1).

Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Menurut Mardiasmo, (2004: 136) Sering terjadi ketimpangan distribusi pajak antar daerah, hal ini dikarenakan basis pajak tiap daerah yang bervariasi. Jumlah penduduk tiap daerah berbeda, keadaan greografis, serta sumber daya manusia, yang mengakibatkan biaya pelayanan masyarakat bervariasi pula. Harus dipahami bahwa otonomi daerah tidak berarti eksploitasi daerah untuk menghasilkan PAD yang setinggi-tingginya.

Disamping PAD, dalam menjalankan asas desentralisasi pemerintah daerah juga mendapat bantuan dari pemerintah pusat yakni berupa transfer Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. DAU adalah dana yang berasal dari APBN yang di alokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sedangkan DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Dari sisi keuangan negara, kebijaksanaan pelaksanaan desentralisasi fiskal telah menimbulkan implikasi yang mendasar dalam peta pengelolaan fiskal. Artinya dengan adanya desentralisasi fiskal pemerintah daerah diharapkan mampu mengoptimalkan potensi sumberdaya daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. (Tausikal, 2008: 143). Pengoptimalan tersebut harus secara tegas dicantumkan dalam APBD sebagai salah satu media utama dalam perencanaan penerimaan dan pembiayaan pembangunan di daerah. Ini berarti pengalokasian anggaran publik harus lebih diperuntukan pada bagi kepentingan publik, misalnya dalam hal Belanja Langsung (Hariani, 2008:9).

Dana perimbangan masih merupakan sumber pendapatan yang paling besar bagi Pemerintah Kabupaten Gorontalo. Dana alokasi umum dan Dana Alokasi Khusus dari pusat digunakan untuk menambah aset tetap pemerintah guna meningkatkan pelayanan publik, oleh karena itu DAU dan DAK dapat mempengaruhi belanja langsung suatu daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Gorontalo belum mampu memberi kontribusi yang signifikan terhadap total pendapatan daerah. Sektor yang paling besar dalam menyumbang PAD adalah

pendapatan retribusi daerah dan pajak daerah. Retribusi dan pajak sebagai cerminan dari kemampuan pajak daerah (*local taxing power*) idealnya mampu memberikan kontribusi yang besar terhadap penerimaan daerah. Namun hal ini terbentur oleh beberapa kendala diantaranya, kreativitas daerah untuk mengintensifikasi dan mengekstensifikasi pajak dan retribusi daerah masih rendah, sulitnya daerah untuk menghitung potensi pajak dan retribusi mendekati kondisi riilnya, serta pontesi daerah itu sendiri yang memang terbatas untuk dieksplorasi.

Memasuki era desentralisasi, rata-rata kontribusi PAD terhadap total penerimaan kabupaten/kota mengalami penurunan. Untuk menutupi kekurangan tersebut pemkab Gorontalo menggalakkan investasi di sektor riil diantaranya yakni, mall (pusat perbelanjaan), dan menara keagungan yang diharapkan selain meningkatkan pendapatan asli daerah lewat pajak dan retribusi juga menyerap tenaga kerja (Dppkad.Kab.Grorontalo).

Fakta di lapangan mengungkapkan bahwa investasi yang besar disektor riil melalui mall mengalami kegagalan, di mana sejak tahun 2007 mall yang ada tidak lagi beroperasi bahkan bangunan tersebut hingga 2011 masih terbengkalai/ tidak digunakan sebagaimana fungsinya serta belum dialih fungsikan menjadi sesuatu yang bermanfaat. Tapi sejak tahun 2012 hingga sekarang (2014) bangunan tersebut telah menjadi sebuah Rumah Sakit Provinsi. Dimana bangunan tersebut telah dihibahkan kepada Pemprov untuk dijadikan sesuatu yang bermanfaat (RS Provisnsi). Selain itu, menara keagungan yang diupayakan dengan investasi yang sangat besar juga tidak memberikan kontribusi yang signifikan untuk menunjang perekonomian Kabupaten Gorontalo, sebagaimana yang diharapkan oleh pemkab. (Dppkad.Kab.Gorontalo).

Tabel 1: Rekapitulasi Anggaran PAD, DAU, DAK, dan Belanja Langsung Kabupaten Gorontalo T.A 2006 s/d 2012 (Dalam Rupiah)

Tahun Anggaran	PAD (Rp)	DAU (Rp)	DAK (Rp)	Belanja Langsung (Rp)
2006	12,850,320,000.00	309,588,000,000.00	31,830,000,000.00	138,306,490,000.00
2007	15,184,000,000.00	335,122,000,000.00	55,544,000,000.00	197,046,180,000.00
2008	20,791,000,000.00	272,770,367,000.00	62,977,000,000.00	206,889,590,000.00
2009	24,896,000,000.00	344,635,000,000.00	66,585,000,000.00	229,280,000,000.00
2010	28,366,000,000.00	338,845,034,000.00	59,382,000,000.00	184,009,000,000.00
2011	30,413,000,000.00	408,454,000,000.00	60,872,000,000.00	180,054,000,000,00
2012	33,595,000.000.00	462.746.000.000.00	57,519,000,000.00	223,909,000,000.00

Sumber: www.djpk.depkeu.go.id

Dari tabel rekapitulasi anggaran di atas, menunjukkan bahwa PAD Kabupaten Gorontalo masih rendah dibandingkan dengan DAU dalam membiayai belanja langsungnya. DAU yang rendah hanya pada tahun 2008. Sedangkan DAK mengalami fluktuatif, yang terendah hanya pada tahun 2006, Tabel diatas juga menunjukkan bahwa peningkatan PAD tiap tahunnya tidak diimbangi dengan peningkatan pos belanja langsung. Hal tersebut bisa dilihat dari jumlah belanja langsung yang masih fluktuatif.

Menurut Prakoso (2004: 101) Adanya transfer dana bagi Pemda merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri. Namun, kenyataanya transfer dari Pempus merupakan sumber dana utama Pemda untuk membiayai belanja daerah, yang oleh Pemda dilaporkan di perhitungan APBD.

Sehubungan dengan hal di atas, pemkab haruslah lebih intensif didalam menggali potensi-potensi yang ada di daerah, guna meningkatkan penerimaan

daerah sehingga belanja daerah untuk kebutuhan pemerintah daerah dapat terpenuhi, dan konsep otonomi dan desentralisasi dapat benar-benar terlaksana. Akuntabiltas pemerintah sangatlah perlu dalam peningkatan kesejahteraan dan pelayanan publik, dimana mengingat sumbangsih Pajak dan Retribusi serta jasa lainnya dalam PAD yang juga sebagian besar bersumber dari usaha perekonomian rakyat.

Peneliti sebelumnya Hariani (2008), yang meneliti di Sumatera Barat, memperoleh hasil bahwa kedua variabel yakni PAD dan DAU berpengaruh positif terhadap belanja langsung secara bersama-sama, sedangkan secara parsial DAU berpengaruh positif terhadap Belanja Langsung dan PAD tidak berpengaruh signfikan positif terhadap Belanja Langsung. Sedangkan Indraningrum (2011) yang meniliti di Provinsi Jawa Tengah memperoleh hasil bahwa PAD dan DAU mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Langsung.

Beberapa penelitian di atas, memperoleh hasil penelitian yang berbeda-beda. Maka atas dasar tidak konsistennya hasil temuan beberapa peneliti sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali mengenai " Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Alokasi Belanja Langsung", dengan lokasi penelitian yang berbeda, yakni pada Kabupaten Gorontalo.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah penelitian, sebagai berikut:

a. Kabupaten Gorontalo masih mengandalkan Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah.

b. PAD belum bisa memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan.

c. Pajak/retribusi setiap daerah berbeda-beda, tergantung dari jumlah penduduk dan letak geografis.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya, maka penulis dapat merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Langsung di Kabupaten Gorontalo?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Langsung di Kabupaten Gorontalo?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Langsung di Kabupaten Gorontalo?
4. Apakah PAD, DAU, dan DAK berpengaruh terhadap Belanja Langsung di Kabupaten Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui dan menguji pengaruh PAD terhadap Belanja Langsung di Kabupaten Gorontalo.
2. Mengetahui dan menguji pengaruh DAU terhadap Belanja Langsung di Kabupaten Gorontalo.
3. Mengetahui dan menguji pengaruh DAK terhadap Belanja Langsung di Kabupaten Gorontalo.

4. Mengetahui dan menguji pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap Belanja Langsung di Kabupaten Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dengan penelitian ini adalah:

a. Manfaat Praktis, yakni penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi kebijakan untuk memberikan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Gorontalo dalam hal penyusunan kebijakan dimasa yang akan datang.

b. Manfaat Teoritis, yakni penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan ataupun kerangka acuan bagi peneliti lain untuk penelitian pengembangan lebih lanjut pada masa mendatang.