BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia memberikan dampak positif dan dampak negatif bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Di satu sisi, krisis tersebut telah membawa dampak yang luar biasa pada tingkat kemiskinan, namun di sisi yang lain, krisis tersebut dapat juga memberi “berkah tersembunyi” (*blessing in disguised)* bagi upaya peningkatan taraf hidup seluruh rakyat Indonesia di masa yang akan datang. Mengapa ? karena krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total diseluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia. Salah satu unsur reformasi total itu adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota (Mardiasmo, 2004:3).

Menurut Darise (2009:2) dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 menyatakan pemberian otonomi daerah kepala daerah didasarkan atas asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Sidik

(2002) dalam Tuasikal (2008:146) menegaskan tujuan pelaksanaan desentralisasi fiskal harus dapat: (1) meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya nasional maupun kegiatan pembangunan daerah; (2) dapat memenuhi aspirasi daerah; (3) meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ditingkat daerah; (4) memperbaiki keseimbangan fiskal antar daerah dan memastikan adanya pelayanan masyarakat yang berkualitas di setiap daerah; (5) meningkatkan kesejahteraan sosial bagi masyarakat. Tujuan lainnya adalah untuk meningkatkan kemandirian pemerintah daerah dalam mengurus rumah tangganya. Dengan kemandirian daerah dalam mengelola sumber daya daerah baik sumber daya keuangan maupun non keuangan menunjukkan pemerintah memiliki komitmen yang tinggi dalam mensejahterakan rakyat.

Salah satu syarat yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan atas dasar desentralisasi adalah tersedianya sumber-sumber pembiayaan sebagaimana yang diatur pada Undang-Undang nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan adanya Undang-Undang tersebut telah memberikan angin segar kepada daerah untuk mengelola keuangan sendiri dengan lebih otonom (Darise, 2009:2).

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah (Halim, 2007:330). Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 pasal 66 ayat 1, keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada output, dengan menggunakan konsep nilai uang (*value for money*) serta prinsip tata pemerintahan yang baik (*good government governance*) (Halim dan Damayanti, 2007:24). Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 ayat 5, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pemda sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya

untuk dinilai apakah pemda berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemda dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2007:230). Menurut Darise (2009:128) APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka diatur landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran yang harus diikuti secara tertib dan taat asas.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memuat semua penerimaan dan pengeluaran daerah. Menurut Darise (2009:42) penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah. Penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan dan pembiayaan. Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Pembiayaan adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Menurut Halim dan Damayanti (2007:261) sumber-sumber keuangan daerah menurut UU No. 33 Tahun 2004 salah satunya adalah pendapatan asli daerah. Menurut Darise (2009:48) sebagaimana diatur dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, sumber-sumber pendapatan asli daerah terdiri dari:

a. Pajak daerah
b. Retribusi daerah
c. Hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan
d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Disadari bahwa sumber-sumber penerimaan antar satu daerah dengan daerah lainnya sangat beragam. Ada beberapa daerah dengan sumber daya yang dimiliki mampu menyelenggarakan otonomi daerah, namun tidak tertutup kemungkinan ada beberapa daerah akan menghadapi kesulitan dalam menyelenggarakan tugas desentralisasi, mengingat keterbatasan sumber daya yang dimilikinya (Hidayat, dkk., 2007:213).

Berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Gorontalo ditahun 2013, penerimaan daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD) masih rendah, sementara pengeluaran pemerintah yang perlu dibiayai baik untuk belanja langsung maupun untuk belanja tidak langsung semakin meningkat. Total Pendapatan Asli Daerah pada tahun 2013 sebesar Rp.

134.378.892.250, hanya 19,72% dari total penerimaan daerah pada tahun tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Gorontalo tampak kurang mengoptimalkan penerimaan pendapatan asli daerah, sehingga kontribusi pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan masih sangat rendah. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Abdullah (2014) bahwa sepanjang tahun 2006-2013, kontribusi PAD Kota Gorontalo terhadap total pendapatan daerah masih sangat kecil yakni dibawah 20%.

Rendahnya kontribusi pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan menyebabkan pemerintah membutuhkan dana bantuan dari pemerintah pusat untuk dapat membiayai kegiatan operasionalnya. Itu sebabnya kontribusi dana transfer menjadi lebih besar dibandingkan dengan pendapatan asli daerah. Pendapatan tersebut belum dapat membiayai seluruh belanja pemerintah daerah sehingga menyebabkan anggaran pemerintah mengalami defisit. Di tahun 2013, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah mengalami defisit anggaran sebesar Rp. 38.540.797.154,00. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam Tabel 1 berikut yang merupakan ringkasan APBD Pemerintah Kota Gorontalo tahun anggaran 2013.

Tabel 1: Ringkasan APBD Kota Gorontalo

Tahun 2013

Nomor Urut	Uraian	Jumlah
1	**Pendapatan**	681.355.211.247,00
1.1	**Pendapatan Asli Daerah**	134.378.892.250,00
1.1.1	Pendapatan Pajak Daerah	35.674.942.500,00
1.1.2	Hasil Retribusi Daerah	11.088.080.750,00
1.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	3.680.025.000,00
1.1.4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	83.935.844.000,00
1.2	**Dana Perimbangan**	473.739.124.087,00
1.2.1	Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	17.099.476.087,00
1.2.2	Dana Alokasi Umum	419.154.808.000,00
1.2.3	Dana Alokasi Khusus	37.484.840.000,00
1.3	**Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah**	73.237.194.910,00
1.3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya	21.808.258.709,00
1.3.9	Tunjangan Profesi Guru PNSD	48.115.936.201,00
1.3.10	Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD	3.312.000.000,00
1.3.11	Lain-lain Pendapatan	1.000.000,00
2	**Belanja**	719.896.008.401,00
2.1	**Belanja Tidak Langsung**	417.306.710.693,00
2.1.1	Belanja Pegawai	396.517.572.749,00
2.1.2	Belanja Bunga	2.175.000.000,00
2.1.4	Belanja Hibah	16.626.637.944,00
2.1.5	Belanja Bantuan Sosial	1.487.500.000,00
2.1.8	Belanja Tidak Terduga	500.000.000,00
2.2	**Belanja Langsung**	302.589.297.708,00
2.2.1	Belanja Pegawai	35.931.625.174,00
2.2.2	Belanja Barang dan Jasa	143.378.552.176,00
2.2.3	Belanja Modal	123.279.120.358,00
	SURPLUS / (DEFISIT)	(38.540.797.154,00)
3	**Pembiayaan Daerah**	
3.1	**Penerimaan Pembiayaan Daerah**	41.040.797.154,00
3.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya	3.940.797.154,00
3.1.4	Penerimaan Pinjaman Daerah	35.000.000.000,00
3.1.5	Penerimaan kembali Pemberian Pinjaman	2.100.000.000,00
3.2	**Pengeluaran Pembiayaan Daerah**	2.500.000.000,00
3.2.5	Pembayaran Utang Kepada Pihak Ketiga	2.500.000.000,00
	PEMBIAYAAN NETO	38.540.797.154,00
	SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN TAHUN BERKENAN	0,00

Sumber: www.djpk.depkeu.go.id, tahun 2013

Berdasarkan hal tersebut di atas, kinerja keuangan pemerintah Kota Gorontalo dinilai kurang baik. Kinerja keuangan dalam hal ini diukur dengan menggunakan analisis rasio keuangan terhadap

APBD dengan menggunakan rasio ketergantungan keuangan daerah. Berdasarkan APBD di atas, terlihat bahwa pemerintah Kota Gorontalo masih sangat bergantung pada pemerintah pusat. Tingkat ketergantungan keuangan Pemerintah Kota Gorontalo terhadap pemerintah pusat sebesar 70%.

Hasil wawancara dengan pihak instansi pemerintah Kota Gorontalo diperoleh dari informan bahwa pengukuran kinerja yang dilakukan tidak spesifik ke kinerja keuangan tapi kinerja secara umum yang didalamnya juga terdapat beberapa indikator yang menyangkut keuangan. Pengukuran kinerja tersebut juga dilakukan di masing-masing bidang yang ada di tiap unit satuan kerja yang ada di Kota Gorontalo. Kemudian kinerja dari masing-masing bidang tersebut digabungkan sehingga menjadi kinerja untuk unit kerja tersebut. Sementara untuk kinerja secara umum pemerintah Kota Gorontalo biasanya dilakukan oleh pihak eksternal seperti BPKP ataupun BPK (DPPKAD Kota Gorontalo).

Penelitian tentang kinerja keuangan sudah banyak dilakukan, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Florida (2006) yang mengambil judul Pengaruh PAD Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah. Selain itu, ada juga penelitian lain yang dilakukan oleh Simanullang (2013) yang mengambil judul Pengaruh Belanja Modal, *Intergovernmental Revenue* Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap

Kinerja Keuangan Daerah. Namun penelitian kali ini sedikit berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Perbedaan tersebut terletak pada variabel independennya. Penelitian kali ini mengambil sumber-sumber pendapatan asli daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagai variabel independen yang akan diuji pengaruhnya terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Kinerja keuangan dalam hal ini akan diukur dengan rasio ketergantungan keuangan daerah. Indikator yang digunakan adalah pendapatan transfer dan total pendapatan.

Berdasarkan fakta-fakta yang dikemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang diformulasikan dengan judul: “Analisis Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah Dan Pengaruhnya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo (Periode 2006-2012)”.

1.2 Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah dalam penelitian ini meliputi:

1. Kontribusi pendapatan asli daerah masih rendah yang lebih didominasi oleh dana transfer dari pemerintah pusat.
2. Anggaran pemerintah masih mengalami defisit.

3. Tingkat ketergantungan keuangan Pemerintah Kota Gorontalo terhadap pemerintah pusat relatif tinggi yaitu sebesar 70%.

1.3 Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana *trend* sumber-sumber pendapatan asli daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
2. Apakah sumber-sumber pendapatan asli daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah berpengaruh secara parsial maupun simultan terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kota Gorontalo (Periode 2006-2012)?

1.4 Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui *trend* sumber-sumber pendapatan asli daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan

kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

2. Untuk mengetahui pengaruh sumber-sumber pendapatan asli daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah secara parsial maupun simultan terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kota Gorontalo (Periode 2006-2012).

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi literatur bagi peneliti-peneliti lainnya, serta dapat lebih memahami dan mendalami masalah-masalah dibidang akuntansi sektor publik khususnya yang berkaitan dengan sumber-sumber pendapatan asli daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah dan kinerja keuangan pemerintah daerah.

1.5.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan bagi Pemerintah Kota Gorontalo tentang bagaimana mengelola

keuangan pemerintah daerah sehingga dapat meningkatkan kontribusi PAD dan mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, yang membuat kinerja keuangan Pemerintah Kota Gorontalo menjadi lebih baik pula.