

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Reformasi membawa banyak perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Republik Indonesia tercinta. Salah satu dari sekian banyak reformasi yang membawa kepada suatu perubahan adalah reformasi hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang lebih dikenal dengan “Otonomi Daerah”. Walaupun istilah otonomi daerah bukanlah hal yang baru karena sudah ada seiring dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Otonomi daerah saat ini dikaitkan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah sebagai dasar penyelenggaraan otonomi daerah, yang sekarang telah diperbarui dengan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah, dalam hal memberikan harapan baru terhadap tumbuhnya kesadaran untuk membangun daerah secara lebih optimal, tidak lagi terkonsentrasi dipusat. Namun dipihak lain, otonomi daerah menghadirkan kekhawatiran munculnya desentralisasi masalah dan desentralisasi kemiskinan. Artinya pelimpahan masalah dan kemiskinan yang selama ini tidak mampu ditangani dan diselesaikan oleh pemerintah pusat.

Kewajiban pemerintah pusat dalam Negara kesatuan ini yakni menjamin sumber keuangan untuk membiayai otonomi tersebut. Maka dari itu pemerintah harus menjamin perimbangan keuangan pusat dengan daerah. Perimbangan ini dapat ditempuh melalui

salah satu dari dua metode berikut: pertama, perimbangan keuangan yang ditempuh dengan cara penetapan persentase tertentu bagi daerah otonom dari jenis penerimaan pusat. Dan metode kedua, perimbangan keuangan yang ditempuh dengan cara pembagian kewenangan mencari sumber pendapatan antar pusat dan daerah otonom, Ulum (2004: 51).

Otonomi daerah pada hakekatnya adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Bastian (2006: 2) menyatakan bahwa otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah berkaitan dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas dan potensi daerah tersebut. Otonomi daerah menurut pemerintah daerah untuk dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat, bentuk pelayanan tersebut yakni secara transparan dan akuntabel. Dalam konsep otonomi daerah diperlukan:

1. Pemberdayaan masyarakat
2. Demokratisasi dalam arti pemberian tanggung jawab kepada seluruh masyarakat
3. Peluang untuk mempercepat perolehan kesejahteraan masyarakat secara merata
4. Peningkatan mutu layanan birokrasi
5. Peningkatan mutu pengawasan melalui legislatif.

Pengendalian dan perencanaan juga berperan dalam keberhasilan otonomi daerah, Yuwono dkk (2005: 4) menyatakan bahwa sistem pengendalian manajemen merupakan salah satu aspek manajemen yang berperan dalam pengendalian seluruh aktivitas organisasi agar sesuai dengan perencanaan yang sistematis. Keberhasilan

pelaksanaan kewenangan daerah sangat bergantung pada kemampuan membiayai kegiatan-kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan serta pemanfaatan sumber-sumber penerimaan daerah untuk melayani kebutuhan daerah serta pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi.

Sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan, serta penerimaan pembangunan. Pesatnya pembangunan daerah yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yang membutuhkan alokasi dana dari pemerintah daerah mengakibatkan pembiayaan pada pos belanja yang terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan membutuhkan tersedianya dana yang besar pula untuk membiayai kegiatan tersebut. Belanja (pengeluaran) pemerintah daerah yang oleh pemerintah daerah dilaporkan dalam APBD yang merupakan kegiatan rutin pengeluaran kas daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan operasi dalam pemerintahan di suatu daerah. Berikut disajikan dalam tabel 1 Belanja Daerah pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara selama enam tahun periode tahun 2007-2012

***Tabel 1. Belanja daerah (BD) Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara Tahun 2007-2012***

<b>TAHUN</b>	<b>ANGGARAN</b>	<b>REALISASI</b>
2007	37.235.385.096,00	29.369.514.972,00
2008	154.209.047.071,00	135.785.928.736,00
2009	314.666.292.386,00	288.449.353.691,00
2010	365.533.047.839,00	312.369.650.140,00
2011	443.197.086.589,00	407.685.468.885,00
2012	379.021.090.206,00	361.681.511.056,00
<b>TOTAL BELANJA</b>	<b>1.693.861.949.187,00</b>	<b>1.535.341.427.480,00</b>

Dari tabel 1 diatas dapat dilihat bahwa Belanja Daerah pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara tiap tahun semakin meningkat yakni dari tahun 2007 sampai dengan

2011. Namun pada tahun 2012 mengalami penurunan. Hal ini dapat disimpulkan bahwa dengan belanja yang semakin meningkat maka dibutuhkan dana yang besar pula agar belanja untuk kebutuhan pemerintah daerah dapat terpenuhi. Dengan terpenuhinya kebutuhan belanja pemerintah daerah, maka diharapkan pelayanan terhadap masyarakat menjadi lebih baik dan kesejahteraan masyarakat menjadi meningkat.

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.

Sebagai konsekuensi di dalam melaksanakan otonomi daerah, pemerintah kabupaten dituntut untuk mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang menjadi kewenangannya. Hal ini menandakan bahwa daerah harus berusaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan tolak ukur bagi daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah.

Pada prinsipnya semakin besar sumbangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat. Kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Gorontalo Utara selama enam tahun terakhir yaitu periode tahun 2007 sampai dengan 2012 dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini:

**Tabel 2 Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Gorontalo Utara 2007-2012 (dalam juta rupiah)**

SUMBER PAD	TAHUN					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pajak Daerah	158.404.015	685.486.109	1.780.041.969	2.051.272.491.13	2.015.065.012.38	2.740.643.797
Retribusi Daerah	338.801.021	780.694.928	1.122.220.978	1.325.362.275	1.791.603.788	1.623.110.788
Lain-lain PAD yang Sah	71.603.153	857.789.305	5.761.655.838	14.182.971	738.126.854	913.578.178

Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	-	-	-	4.311.534.950.45	5.681.871.487.82	3.297.188.786.76
<b>PAD TOTAL</b>	<b>568.808.189</b>	<b>2.323.970.342</b>	<b>8.663.918.785</b>	<b>7.702.352.687.58</b>	<b>10.226.667.142.20</b>	<b>8.574.521.549.76</b>

*Sumber: Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara*

Realisasi pendapatan Kabupaten Gorontalo Utara selama tahun 2007 hingga 2012 berdasarkan data perkembangan realisasi penerimaan daerah menunjukkan bahwa sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berasal dari sektor pajak daerah masih merupakan sumber yang paling besar, sedangkan penerimaan yang berasal dari retribusi daerah pada beberapa periode menempati urutan kedua. Hal ini menunjukkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah masih memegang peranan penting bagi sumber utama pendapatan daerah.

Dengan besarnya PAD yang diperoleh Kabupaten Gorontalo Utara secara khusus pada tahun 2007 hingga 2012, menunjukkan adanya tren kenaikan penerimaan daerah. Hal ini cukup ideal dengan semangat otonomi daerah yang semakin berkembang:

**Tabel 3 Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gorontalo Utara Tahun 2007–2012**

TAHUN	TARGET	REALISASI
2007	Rp.1.000.000.000	Rp. 568.808.189
2008	Rp.2.025.000.000	Rp. 2.323.970.342
2009	Rp.6.000.000.000	Rp.8.663.918.785.42
2010	Rp.10.700.000.000	Rp.7.702.352.687.58
2011	Rp.10.700.000.000	Rp. 10.226.667.142.2
2012	Rp.10.700.000.000	Rp.8.574.521.549.76

*Sumber: Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara*

Namun demikian dengan melihat paparan pada Tabel 2 menunjukkan bahwa meskipun Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Gorontalo Utara tahun 2007–2012 selalu melampaui target yang ditetapkan. Hal ini nampaknya memberikan hasil yang

kontradiktif dengan semangat otonomi daerah yang semakin berkembang pada dewasa ini. Dalam hal sisi pendapatan, kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan daerahnya secara kesinambungan masih lemah. Bahkan masalah yang sering muncul adalah rendahnya kemampuan pemerintah daerah untuk prediksi pendapatan daerah yang akurat, sehingga belum dapat dipungut secara optimal. Dalam hal ini penelitian akan meneliti pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah sebagai salah satu kriteria kesiapan pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara di dalam melaksanakan otonomi daerah.

Fenomena yang dihadapi oleh pemerintahan daerah Kabupaten Gorontalo Utara khususnya dibidang keuangan daerah adalah relatif kecilnya peranan/kontribusi PAD di dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan kata lain peranan/kontribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk sumbangan dan bantuan, bagi hasil pajak dan bukan pajak, mendominasi susunan APBD.

Dari fenomena di atas dalam kontes otonomi daerah, semestinya kemampuan untuk menyelenggarakan otonomi daerah tersebut ditujukan dengan peranan Pendapatan Asli Daerah yang signifikan di dalam membiayai Belanja Daeranya yang tercermin pada kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD daerah Kabupaten Gorontalo Utara. Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti terdorong untuk mengangkat permasalahan dalam bentuk penelitian dengan judul ***“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah (BD) pada Kabupaten Gorontalo Utara”***.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Apakah Pajak Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah Kabupaten Gorontalo Utara?
2. Apakah Retribusi Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah Kabupaten Gorontalo Utara?
3. Apakah Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah berpengaruh terhadap Belanja Daerah Kabupaten Gorontalo Utara?
4. Dan Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah Kabupaten Gorontalo Utara?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Pajak Daerah terhadap Belanja Daerah di Kabupaten Gorontalo Utara
2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Retribusi Daerah terhadap Belanja Daerah di Kabupaten Gorontalo Utara
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah terhadap Belanja Daerah di Kabupaten Gorontalo Utara
4. Dan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah di Kabupaten Gorontalo Utara.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

#### 1. Manfaat Teoritis

Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat menambah kemampuan intelektual, mengembangkan wawasan berfikir yang dilandasi konsep ilmiah khususnya mengenai ilmu akuntansi sektor publik.

#### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat bermanfaat sebagai bahan informasi dan pertimbangan untuk mengambil kebijakan terutama berkaitan dengan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.