

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Otonomi daerah adalah suatu konsekuensi reformasi yang harus dihadapi oleh setiap daerah di Indonesia, terutama kabupaten dan kota sebagai unit pelaksana otonomi daerah. Agar lebih siap melaksanakan otonomi daerah, diperlukan proses pembelajaran bagi setiap daerah agar dapat mengubah tantangan menjadi peluang bagi kemajuan masing-masing di daerah. Demikian pula dengan pemerintah pusat, sebagai pihak yang mengatur pengembangan konsep otonomi daerah, bertanggung jawab agar konsep otonomi daerah dapat dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan (Suwarno dan Suhartiningsih, 2008).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah menjelaskan bahwa setiap daerah telah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan dalam melaksanakan pembangunan di daerah. Daerah harus lebih mengutamakan kepentingan masyarakat dan senantiasa bekerjasama antara pemerintah dan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan. Untuk menjalankan fungsi pemerintahan, faktor keuangan adalah suatu hal yang sangat penting karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Pemerintah daerah tidak

saja menggali sumber- sumber keuangan akan tetapi juga sanggup mengelola dan menggunakan secara *value for money* dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, sehingga ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin. Dengan dikurangnya ketergantungan kepada pemerintah pusat, maka Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi sumber keuangan terbesar di daerah (Kaho, 1997: 124 dalam Arief, 2014 dalam Syafrudin, 2013).

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kesempatan pada pemerintah daerah untuk bekerja keras menggali dan memanfaatkan potensi yang dimiliki setiap daerah berupa sumber-sumber ekonomi yang nantinya diharapkan menjadi sumber penerimaan daerah atau pendapatan daerah dalam menyangga penyelenggaraan pemerintah daerah. Penerimaan daerah atau disebut pendapatan asli daerah adalah sumber penerimaan yang vital bagi pelaksanaan pemerintahan daerah. Karena, bila pendapatan asli daerah diupayakan menjadi tinggi, maka menunjukkan adanya pertumbuhan ekonomi di daerah (Zulkarim, 2011).

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjelaskan bahwa pemerintah daerah berhak dan berkewajiban melaksanakan rumah tangganya sendiri sesuai dengan yang dibutuhkan dan juga memperlihatkan keuangan yang adil, proporsional, transparan serta mempertimbangkan keadaan daerah yang tidak lepas dari asas desentralisasi. Reformasi anggaran dalam konteks otonomi memberikan

paradigma baru terhadap anggaran daerah yaitu bahwa anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan umum, yang dikelola dengan berdaya guna dan berhasil guna serta mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran. Dengan berlakunya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tersebut diatas maka penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan dengan memberikan wewenang untuk mengolah keuangan yang lebih luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah cerminan kemandirian suatu daerah. Penerimaan murni daerah yang merupakan modal utama bagi daerah dalam membiayai pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Dalam menjalankan otonomi daerah Kabupaten-Kota di Provinsi Gorontalo dituntut untuk mampu meningkatkan PAD yang merupakan tolok ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Dengan kata lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) diharapkan menjadi sumber penerimaan pemerintah daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Karo-karo, 2010).

Belanja Daerah digunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau Kabupaten-Kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah

yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Belanja penyelenggaraan diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Nugraeni, 2011).

Sesuai Pasal 37 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 belanja daerah terbagi atas Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Belanja tidak langsung terdiri dari belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Dengan berpedoman pada prinsip-prinsip penganggaran, belanja daerah disusun dengan pendekatan anggaran kinerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan dengan memperhatikan prestasi kerja setiap satuan kerja perangkat daerah dalam pelaksanaan tugas, pokok dan fungsinya. Hal Ini bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran serta menjamin efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran ke dalam program/kegiatan (Nugraeni, 2011).

Tingginya belanja daerah pada suatu daerah perlu diimbangi dengan penerimaan keuangan daerah. Tingginya belanja pemerintah ini

digunakan untuk membiayai pembangunan diberbagai bidang dan sektor, baik pembangunan fisik maupun non fisik. Keberhasilan suatu daerah dapat dilihat dari pendapatan asli daerah dan kemakmuran rakyatnya, sehingga kemandirian suatu daerah dapat dilihat dari seberapa besar kontribusi pendapatan asli daerah terhadap APBD daerah tersebut. Pada prinsipnya bahwa semakin besar sumbangan pendapatan asli daerah terhadap APBD akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah terhadap pusat. Pendapatan asli daerah tersebut tidak hanya berasal dari sumber pendapatan dan bantuan tetapi juga harus dari potensi daerah itu sendiri sehingga pemerintah daerah dapat secara leluasa untuk mengakomodasikan kepentingan masyarakatnya tanpa muatan kepentingan pusat yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah (Karo-karo, 2010).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan suatu usaha daerah yang digunakan untuk memperkecil ketergantungan pemerintah daerah atas pemerintah pusat. Pendapatan asli daerah menjadi bagian keuangan terbesar bagi pemerintah daerah, yang perlu untuk terus – menerus ditingkatkan agar penyelenggaraan pemerintah daerah bisa berjalan lancar sehingga daerah secara bertahap dan berangsur - angsur dapat menjadi daerah mandiri dan ketergantungan terhadap pemerintah pusat dapat dikurangi. Pendapatan Asli Daerah berasal dari potensi yang digali dari suatu daerah yang bersangkutan. Sumber dari pendapatan asli daerah menurut Undang-Undang No. 33 tahun 2004 terdiri atas pajak

daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain - lain pendapatan asli daerah yang sah.

Pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang pisahkan dan lain-lain PAD yang sah merupakan sumber pendapatan asli daerah guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang pisahkan dan lain-lain PAD yang sah juga merupakan sumber pendapatan yang sepenuhnya dapat direncanakan dan direalisasi oleh pemerintah daerah, dimana penerimaan daerah dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang pisahkan dan lain-lain PAD yang sah dapat berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya karena potensi yang berbeda. Selain itu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang pisahkan dan lain-lain PAD yang sah merupakan bentuk peran serta masyarakat secara nyata dalam penyelenggaraan otonomi daerah (Adiyoso, 2012).

Kemandirian PAD bagi daerah akan memberikan dampak positif terhadap kemandirian daerah untuk pengalokasian anggaran dalam APBD. Kemandirian daerah dalam APBD tersebut sangat terkait dengan kemandirian PAD, sebab semakin besar sumber pendapatan yang berasal dari suatu potensi daerah maka daerah tersebut akan semakin leluasa untuk mengakomodasikan kepentingan masyarakatnya tanpa muatan kepentingan pemerintah pusat yang tidak sesuai dengan kebutuhan

masyarakat di daerah. Pada situasi ekonomi yang tidak stabil, serta seluruh potensi ekonomi masyarakat berada dalam tingkat pertumbuhan yang paling rendah, maka kemandirian daerah dalam PAD dan APBD sangat dibutuhkan agar sasaran pemberian stimulasi benar-benar sesuai dengan potensi daerah. Sebab, apabila dibandingkan dengan pemerintah pusat, maka pemerintah daerah akan lebih mengenal kebutuhan masyarakat di daerahnya (Soekarwo, 2003: 95 dalam Fitriyani, 2013).

Semakin tinggi derajat kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat. Apabila dipadukan dengan derajat desentralisasi fiskal yang digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh. Secara umum, semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan yang positif. Dalam hal ini, kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah akan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut (Setiawan, 2010).

Provinsi Gorontalo merupakan salah satu dari 6 Provinsi yang ada di Sulawesi, yang didalamnya terdiri dari 5 kabupaten dan 1 kota. Banyak potensi dari setiap daerah yang bisa dijadikan sebagai sumber pendapatan asli daerah, salah satu contohnya potensi sumber daya yang

ada di Kabupaten Boalemo, khususnya untuk perkebunan dan pertanian dimana Kabupaten Boalemo merupakan penghasil jagung, kakao, dan tebu yang terbesar dari kabupaten lain di Provinsi Gorontalo.

Berikut merupakan data pendapatan asli daerah dan belanja daerah pada kabupaten-kota di Provinsi Gorontalo periode 2009-2013, dapat dilihat pada tabel berikut:



**Tabel 1: Data PAD dan Belanja daerah Kabupaten-Kota  
Provinsi Gorontalo (Dalam Jutaan Rupiah)**

Kab/Kota	Tahun	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	Belanja Daerah
<b>Kota Gorontalo</b>	2009	9.327,07	28.602,22	1.730,00	13.931,23	440.009,56
	2010	11.219,78	6.692,74	1.257,58	43.144,73	475.470,29
	2011	17.931,67	7.070,72	2.030,89	4.603,16	527.658,98
	2012	24.181,64	8.210,21	1.825,01	50.132,18	584.847,25
	2013	29.938,83	10.043,41	3.081,31	54.028,77	655.064,49
<b>Kabupaten Pohuwato</b>	2009	2.101,30	3.764,24	287,96	8.992,62	370.958,33
	2010	2.169,50	4.260,33	604,02	4.096,38	390.030,81
	2011	2.452,80	8.319,19	1.742,26	4.926,52	445.415,17
	2012	3.023,49	9.469,22	1.398,76	5.020,72	446.296,22
<b>Kabupaten Boalemo</b>	2013	15.338,21	11.136,39	2.569,44	7.388,48	530.905,75
	2009	1.617,35	2.661,48	1.301,25	4.618,42	327.840,69
	2010	1.563,95	3.156,50	1.796,81	3.365,28	326.257,27
	2011	1.957,23	4.725,43	3.403,10	4.491,32	390.986,84
<b>Kabupaten Gorontalo Utara</b>	2012	6.099,59	3.441,11	3.933,76	10.164,01	414.972,43
	2013	2.740,36	3.235,61	6.099,48	11.807,99	479.986,22
	2009	1.780,04	1.122,22	0,00	5.761,66	288.449,35
	2010	2.051,27	1.325,36	14,18	4.775,85	312.697,83
<b>Kabupaten Gorontalo</b>	2011	2.015,07	1.791,60	738,13	5.681,87	407.685,47
	2012	2.740,64	1.623,11	913,58	4.080,40	362.524,70
	2013	2.666,84	2.586,04	1.285,88	4.342,65	381.503,27
	2009	2.505,14	8.584,59	4.450,26	15.261,89	551.436,83
<b>Kabupaten Bone Bolango</b>	2010	2.842,84	3.692,06	1.498,44	20.135,26	530.900,31
	2011	3.998,12	3.987,71	2.569,50	2.962,85	648.241,02
	2012	10.724,54	7.241,84	2.674,18	3.004,30	674.160,57
	2013	7.620,02	7.409,74	5.839,15	39.297,55	749.721,29
<b>Kabupaten Bone Bolango</b>	2009	1.412,84	3.246,96	0,00	6.445,51	326.659,82
	2010	1.158,03	4.410,73	0,00	1.153,77	322.765,40
	2011	1.368,71	2.770,50	0,00	11.506,70	411.641,65
	2012	1.972,03	1.313,66	113,70	12.550,21	452.939,91
	2013	3.002,22	925,62	746,49	16.075,28	531.909,49

Sumber: www.djpk.depkeu.go.id, 2015

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (Pajak daerah, retribusi daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah) untuk Kabupaten-Kota di Provinsi Gorontalo terus mengalami fluktuasi meskipun cenderung meningkat dari tahun 2009-2013. Hal ini menunjukkan bahwa masih kurangnya kemampuan daerah dalam menggali dan mempertahankan potensi yang dimiliki oleh daerah. Belanja daerah untuk Kabupaten-Kota juga mengalami fluktuasi contohnya pada kabupaten gorontalo utara pada tahun 2009-2011 mengalami peningkatan kemudian pada tahun 2012 mengalami penurunan kemudian meningkat lagi pada tahun 2013.

Masalah yang dapat dilihat dari tabel di atas yakni adanya ketidaksesuaian antara teori dengan data yang disajikan di atas. Sebagaimana menurut Mardiasmo (2002: 3 - 4) bahwa dengan besarnya penerimaan pada suatu daerah maka belanja daerah juga otomatis akan meningkat. Karena adanya dana yang besar yang tentunya digunakan sebagai belanja daerah seperti Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan. Disamping itu pula dengan besarnya PAD disuatu daerah, maka akan mengurangi ketergantungan daerah tersebut terhadap dana bantuan dari pemerintah pusat.

Pada variabel pajak daerah yang mengalami peningkatan tidak dibarengi dengan peningkatan belanja daerah. Begitu juga dengan retribusi daerah yang mengalami peningkatan tidak sejalan dengan

peningkatan belanja daerah. Hal sama juga terjadi pada Hasil Pengelolaan Kekayaan yang Dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Fenomena-fenomena ini salah satunya dapat dilihat pada Kabupaten Boalemo, Pohuwato, dan Bone Bolango.

Adanya kesenjangan teori tersebut juga dibuktikan dengan fenomena yakni belum maksimalisasi sasaran dari belanja daerah untuk Kabupaten-Kota di Provinsi Gorontalo karena belanja daerah masih didominasi oleh belanja pegawai yang pada dasarnya bukan merupakan belanja produktif. Sehingga belanja publik ataupun belanja modal masih bergantung pada Dana Alokasi Khusus yang diberikan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana yang diungkapkan oleh Taha (2015). Sehingga masih banyak sarana dan prasarana pelayanan publik yang masih kurang baik serta potensi daerah seperti wisata daerah masih kurang diperhatikan.

Penelitian ini merefleksikan penelitian yang dilakukan oleh Fitriyani (2013) yang berjudul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah (Studi kasus Pada Pemerintah Kabupaten Boalemo) dengan hasil penelitian yakni pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja daerah pada kabupaten boalemo. Perbedaan dalam penelitian ini, penulis menambahkan variabel independen yakni dengan menggunakan seluruh komponen Pendapatan Asli Daerah (Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan dan Lain-lain PAD Yang Sah) penelitian ini memfokuskan pada sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) pada semua Kabupaten-Kota yang

ada pada Provinsi Gorontalo karena peneliti ingin mengidentifikasi pengaruh sumber-sumber pendapatan asli daerah Kabupaten-Kota di Provinsi Gorontalo dan penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang bermanfaat bagi pemerintah kabupaten-kota di Provinsi Gorontalo sebagai dasar informasi untuk mengetahui seberapa besar pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain PAD yang sah sehingga masing-masing pemerintah kabupaten-kota di Provinsi Gorontalo dapat memaksimalkan penerimaan pendapatan asli daerah.

Berdasarkan penjelasan di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Pajak Daerah, retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan Lain-lain PAD yang sah Terhadap Belanja Daerah Kabupaten-Kota Di Provinsi Gorontalo”**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, maka berikut ini identifikasi masalah atas penelitian ini:

1. Adanya kesenjangan antara teori dengan data penelitian yakni peningkatan sumber-sumber PAD (pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah) tidak sejalan dengan peningkatan belanja daerah. Hal ini salah satunya dapat terlihat pada Kabupaten Boalemo.

2. Belanja daerah cenderung untuk digunakan pada pengeluaran yang tidak produktif sehingga banyak sarana dan prasarana publik yang masih kurang baik serta perhatian yang kurang pada potensi daerah.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini yakni:

1. Apakah pajak daerah berpengaruh terhadap belanja daerah pada kabupaten-kota Di Provinsi Gorontalo?
2. Apakah retribusi daerah berpengaruh terhadap belanja daerah pada kabupaten-kota Di Provinsi Gorontalo?
3. Apakah Hasil pengelolaan yang dipisahkan berpengaruh terhadap belanja daerah pada kabupaten-kota Di Provinsi Gorontalo?
4. Apakah Lain-lain PAD yang sah berpengaruh terhadap belanja daerah pada kabupaten-kota Di Provinsi Gorontalo?
5. Apakah pajak daerah, retribusi daerah, Hasil pengelolaan yang dipisahkan dan Lain-lain PAD yang sah berpengaruh terhadap belanja daerah pada kabupaten-kota Di Provinsi Gorontalo?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini yakni:

1. Untuk mengetahui pengaruh pajak daerah terhadap belanja daerah pada kabupaten-kota Di Provinsi Gorontalo.

2. Untuk mengetahui pengaruh retribusi daerah terhadap belanja daerah pada kabupaten-kota Di Provinsi Gorontalo.
3. Untuk mengetahui pengaruh Hasil pengelolaan yang dipisahkan terhadap belanja daerah pada kabupaten-kota Di Provinsi Gorontalo
4. Untuk mengetahui pengaruh Lain-lain PAD yang sah terhadap belanja daerah pada kabupaten-kota Di Provinsi Gorontalo.
5. Untuk mengetahui pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, Hasil pengelolaan yang dipisahkan dan Lain-lain PAD yang sah terhadap belanja daerah pada kabupaten-kota Di Provinsi Gorontalo

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini yakni:

#### **A. Manfaat Teoritis**

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan dalam pengembangan ilmu khususnya dibidang akuntansi sektor publik.
2. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan atau acuan dalam pengembangan penelitian selanjutnya.

#### **B. Manfaat Praktis**

Sebagai bahan masukan kepada pemerintah dalam mengelola penerimaan daerah kabupaten-kota di Provinsi Gorontalo mengenai pendapatan asli daerah dan belanja daerah sehingga tercipta kemandirian otonomi daerah.