

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi yang bergulir tahun 1998 telah membuat perubahan politik dan administrasi, salah satu bentuk reformasi tersebut adalah perubahan bentuk pemerintahan yang sentralisasi menjadi struktur yang terdesentralisasi dengan diberlakukannya Undang-Undang No.22 Tahun 1999, yang kemudian terakhir diubah dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Berdasarkan Undang-Undang No. 23 tahun 2014, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah yang menitikberatkan pada daerah kabupaten dan kota ditandai dengan adanya penyerahan sejumlah kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang bersangkutan. Hal tersebut menegaskan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumberdaya yang dimiliki untuk belanja-belanja daerah dengan mengacu pada asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum dalam anggaran daerah. Praktik pelaksanaan otonomi daerah bukan tanpa masalah, mengingat faktor pendukung untuk melaksanakan secara efektif tidak dimiliki secara merata oleh tiap daerah. Salah satu diantaranya yang dianggap paling rumit adalah masalah dana

atau keuangan. Hingga sekarang ini kemampuan daerah untuk membiayai sendiri aktivitasnya sangat terbatas sehingga ketergantungan pada pemerintah pusat semakin besar padahal *self-supporting* dalam bidang tersebut merupakan kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumahtangganya (Mardiasmo, 2004: 11).

Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*staats rechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratief rechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Istilah otonomi mempunyai makna atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan (Waluyo, 2006: 75).

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa dengan adanya otonomi maka daerah diberikan kebebasan untuk mengelola daerah tersebut termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah. Halim (2007: 19) mengartikan "keuangan daerah sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang itu belum dimiliki/dikuasai oleh Negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan undang- undang yang berlaku".

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam ketentuan umumnya menyatakan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan daerah tersebut. Kebijakan keuangan daerah senantiasa diarahkan pada tercapainya sasaran pembangunan, terciptanya perekonomian daerah yang mandiri sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan berdasarkan demokrasi ekonomi yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan peningkatan kemakmuran rakyat yang merata.

Pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari sebuah instrumen yang lebih dikenal dengan APBD. Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran Daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang. Ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas di berbagai unit kerja. Penentuan besarnya penerimaan/pendapatan dan

pengeluaran/belanja daerah tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan yang berlaku (Mardiasmo, 2004: 11).

Dalam APBD terdapat berbagai komponen diantaranya yakni penerimaan daerah yang terdiri dari PAD, dana perimbangan, pembiayaan atau pinjaman serta pendapatan lain-lain yang sah. Serta terdapat belanja yang terdiri dari belanja publik dan belanja operasional pemerintah termasuk belanja pegawai. Pada pengelolaan keuangan, sering kali terdapat GAP atau kesenjangan antara yang dianggarkan dengan hasil yang dicapai. Misalnya belanja yang terealisasi lebih besar dibandingkan dengan belanja. Kemudian pendapatan yang terealisasi lebih kecil dibandingkan dengan pendapatan yang dianggarkan sehingga hal ini akan menimbulkan angka defisit pada keseimbangan primer suatu daerah (Waluyo, 2006: 43).

Salah satu pendekatan untuk menilai kesinambungan fiskal adalah pendekatan keadaan nilai sekaang (*present value constraint approach*) yang menyatakan bahwa kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) tercapai apabila jumlah utang pemerintah pada tahun anggaran tertentu sama dengan nilai sekarang (*present value*) dari surplus keseimbangan primer (*primary balance*) di masa mendatang. Begitu juga dengan pendekatan akuntansi yang mengandalkan besaran keseimbangan primer sebagai tolok ukur (Kementerian Keuangan RI, 2010). Keseimbangan primer merupakan total penerimaan dikurangi belanja dalam APBN yang tidak termasuk pembayaran bunga. Jika berada dalam kondisi defisit, penerimaan negara tidak bisa

menutup pengeluaran sehingga membayar bunga utang sudah menggunakan pokok utang baru (Yunita, 2015: 2)

Berdasarkan pengertian yang tersebut maka dapat dikatakan bahwa defisit dapat dipengaruhi oleh 2 hal yakni pendapatan dan belanja. Dimana keseimbangan primer yang bernotasi defisit terjadi karena pendapatan yang sedikit dari belanja ataupun belanja yang lebih besar dari pendapatan. Dalam hal ini pendapatan akan memberikan dampak bagi defisit anggaran pemerintah daerah. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Udhar (2016) yang menyatakan bahwa teori Ricardian invariance sebagai alasan utama, dimana ketergantungan berlebihan pada pajak akan berdampak optimal untuk masalah utang. Alasan utama adalah terjadinya defisit yang bervariasi dalam mempertahankan tarif pajak. Hal ini berdampak positif pada utang melalui pengeluaran pemerintah.

Hal yang sama juga diungkapkan oleh Abdullah,*et.al* (2012) bahwa semakin membaiknya ketahanan fiskal suatu negara maka akan berdampak pada surplus keseimbangan yang perlahan-perlahan semakin membaik pula. Dari pernyataan tersebut tentunya terkandung makna bahwa apabila pendapatan semakin besar maka dampaknya pada keadaan dimana pemerintah tidak akan terjadi defisit anggaran sebab terdapat banyak komposisi pendapatan, dalam hal ini lebih difokuskan pada pendapatan asli daerah (PAD).

Berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yang tertuang dalam pasal 1 butir 13 undang-undang no 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara, Pendapatan asli daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan yang bersih. Pendapatan Asli Daerah dapat diperoleh melalui sumber-sumber dana yang didapat dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sumber-sumber pendapatan tersebut diharapkan menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan dan pembangunan untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan rakyat

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah salah satu sumber dana pembiayaan pembangunan daerah pada kenyataannya belum cukup memberikan sumbangan bagi pertumbuhan daerah, hal ini mengharuskan pemerintah daerah menggali dan meningkatkan pendapatan daerah terutama sumber pendapatan asli daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai mewujudkan asas desentralisasi. (Penjelasan UU No. 33 Tahun 2004)

Terkait kedua variabel, maka berikut ini data efektivitas PAD dan Keseimbangan Primer Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo 2009-2014:.

Tabel 1: Rekapitulasi Keseimbangan Primer keuangan dan Efektivitas PAD Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo tahun 2009 – 2014

Kab/Kota	Tahun	EFEKTIVITAS (X)	Keseimbangan Primer (Y)
Kota Gorontalo	2009	72,51	-22.293.858.924
	2010	101,74	28.091.999.188
	2011	62,97	2.900.311.880
	2012	70,45	3.553.248.855
	2013	62,04	20.273.377.575
	2014	84,40	35.339.677.430
Kabupaten Pohuwato	2009	125,11	-12.860.221.974
	2010	81,43	-13.330.821.534
	2011	106,98	15.436.372.099
	2012	80,86	3.383.431.381
	2013	78,59	20.356.533.642
	2014	85,46	67.047.257.134
Kabupaten Boalemo	2009	67,54	-19.065.021.175
	2010	63,79	26.105.738.631
	2011	112,37	-3.119.297.203
	2012	107,23	-9.528.798.941
	2013	78,61	7.392.595.807
	2014	137,94	19.511.695.269
Kabupaten Gorontalo Utara	2009	346,56	11.933.691.336
	2010	125,65	11.657.567.854
	2011	95,58	-19.612.598.786
	2012	87,46	-22.215.660.190
	2013	84,69	26.851.749.638
	2014	144,54	46.216.603.331
Kabupaten Gorontalo	2009	123,72	-27.363.432.705
	2010	75,52	25.422.529.608
	2011	80,17	6.728.262.905
	2012	116,64	27.839.233.979
	2013	106,73	50.379.909.926
	2014	168,42	43.095.784.497
Kabupaten Bone Bolango	2009	135,38	-9.225.661.391
	2010	46,68	7.567.495.999
	2011	141,28	33.615.633.345
	2012	131,63	-15.358.645.742
	2013	137,00	9.259.828.599
	2014	278,23	58.607.933.448

Sumber : situs DJPK Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2015

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa adanya beberapa periode data pada setiap Kabupaten yang mengalami defisit. Hal ini

diakibatkan oleh belanja yang lebih besar dibandingkan dengan penerimaan daerah. Adanya defisit anggaran tentunya menggambarkan juga bahwa Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo kurang mampu menjaga efektivitas dari belanja maupun pendapatan daerah yang telah dianggarkan sebelumnya oleh pemerintah.

Disamping itu juga terlihat bahwa dari 36 periode data (6 daerah selama 6 tahun), terdapat 18 periode yang memiliki nilai efektivitas kurang dari 100% sehingga realisasi jauh lebih kecil dari PAD yang dianggarkan. Hal ini tentunya menunjukkan ketidakmampuan pemerintah dalam mencapai target yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal yang paling krusial terjadi pada Kabupaten Pohuwato dan Kota Gorontalo yang terlalu besar menetapkan target sehingga sulit untuk direalisasikan.

Mengenai permasalahan keseimbangan primer serta faktor yang mempengaruhinya, telah dilakukan penelitian oleh beberapa penelitian sebelumnya yang hasilnya cukup variatif. Salah satu penelitian tersebut yakni penelitian yang dilakukan oleh Yunita (2015) yang hasil estimasi menggunakan dua model ECM dan OLS semua variabel bebas secara bersama-sama signifikan terhadap keseimbangan primer. Secara parsial metode ECM menunjukkan bahwa dalam jangka pendek variable penerimaan negara, pengeluaran pemerintah dan harga minyak dunia berpengaruh signifikan terhadap keseimbangan primer sedangkan utang pemerintah, inflasi, dan nilai tukar tidak berpengaruh signifikan terhadap keseimbangan

primer. Berdasarkan metode OLS menunjukkan bahwa dalam jangka panjang penerimaan negara, pengeluaran pemerintah, utang pemerintah, inflasi, tukar, dan harga minyak dunia berpengaruh signifikan terhadap keseimbangan primer.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yakni dapat dilihat dari variabel karena variabel terikat dalam penelitian ini yakni Keseimbangan Primer. Hal ini dimaksudkan agar generalisasi hasil dapat lebih andal. Kemudian perbedaan lainnya yakni pada alat analisis, dimana penelitian terdahulu menggunakan data tahunan dan metode yang dipakai adalah metode ECM (*Error Correction Model*) untuk mengetahui pengaruh jangka pendek. Dan menggunakan regresi berganda OLS (*Ordinary Least Square*) untuk mengetahui pengaruh jangka panjang. Namun penelitian ini menggunakan regresi sederhana dengan struktur data panel (*Pooled Regression*) dengan pendekatan pengukuran rumus ekonometrika sehingga hasilnya lebih dapat diketahui masing-masing intercept untuk setiap kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo.

Berdasarkan uraian di atas, maka Peneliti merasa tertarik untuk meneliti dalam penelitian ilmiah berjudul "Pengaruh Efektivitas pendapatan Asli daerah Terhadap Keseimbangan Primer Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo Periode 2009-2014".

1.2 Identifikasi Masalah

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

1. Nilai Keseimbangan Primer pada Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo yang diakibatkan kurang efektifnya pengelolaan keuangan daerah yakni negatif yang menunjukkan adanya keadaan dimana pendapatan jauh lebih kecil dibandingkan dengan belanja daerah
2. Pemerintah belum optimal dalam meningkatkan rasio kinerja keuangan yang terlihat dari efektivitas pendapatan asli daerah yang belum efektif selama periode 2009-2014

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka peneliti merumuskan suatu masalah yaitu apakah efektivitas pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap keseimbangan primer pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo periode 2009-2014?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh efektivitas pendapatan asli daerah (PAD) terhadap keseimbangan primer pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo periode 2009-2014.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam hal pengembangan wawasan tentang akuntansi khususnya akuntansi publik yang membahas mengenai fungsi efektivitas pendapatan asli daerah (PAD) dalam menutupi defisit anggaran Pemerintah daerah. Disamping itu diharapkan pula dapat digunakan sebagai tambahan referensi untuk penelitian sejenis dimasa akan datang.

2. Manfaat Praktis

- a) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo untuk berusaha menggunakan dan mengusahakan pencapaian pendapatan asli daerah sesuai dengan target yang telah ditentukan agar hasilnya dapat menutupi defisit anggaran.
- b) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada tiap-tiap pemerintah daerah di Provinsi Gorontalo dalam pembuatan kebijakan di masa yang akan datang sehingga dapat terwujud *good governance*.