

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Pemerintah daerah dituntut untuk mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang menjadi kewenangannya. Hal ini menandakan bahwa daerah harus berusaha untuk mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan tolak ukur bagi daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Pada prinsipnya semakin besar sumbangan PAD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat (Panggabean, 2009: 19).

Darise (2009: 128) mengungkapkan bahwa dalam proses Penyusunan APBD pada dasarnya bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan sumber daya secara tepat sesuai kebijakan Pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran secara baik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi pemerintah

daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik. Pelayanan publik yang baik dapat menunjukkan pertumbuhan ekonomi yang baik bagi suatu daerah.

Darise (2008: 139) mengungkapkan belanja pada setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD) diklasifikasikan menjadi belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung adalah belanja yang penganggarnya tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya usulan program atau kegiatan. Salah satu dari belanja langsung adalah belanja modal. Belanja modal merupakan pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pengadaan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari satu tahun untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan.

Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya.

Sejalan dengan hal tersebut Sumarmi (2012) dalam penelitiannya mengungkapkan, Pemerintah Daerah diharapkan mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki.

Pendapatan asli daerah bersumber dari Pajak daerah, Retribusi daerah, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain PAD yang sah (pasal 6 ayat (1) UU No. 33 Tahun 2004). Pendapatan Asli daerah digunakan untuk membiayai pembangunan daerah. Dengan penggunaan pendapatan asli daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut mampu untuk mencapai kemandirian daerah. 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).

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Sedangkan daerah otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas – batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam NKRI. Otonomi daerah secara efektif baru diberlakukan serentak mulai 1 Januari 2001.

Menurut Masdjojo dan Sukartono (2009), daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal

mungkin, sehingga pendapatan asli daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara. Baik Pendapatan Asli daerah maupun transfer dana perimbangan merupakan aspek yang digunakan untuk pengeluaran Pemerintah (Belanja Daerah)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) setiap daerah berbeda-beda. Daerah yang memiliki kemajuan dibidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Karena itu terjadi ketimpangan Pendapatan Asli Daerah. Disatu sisi ada daerah yang sangat kaya karena memiliki PAD yang tinggi dan disisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah (Hardiyansyah, 2013).

Provinsi Gorontalo merupakan salah satu dari 6 Provinsi yang ada di Sulawesi. Pemilihan setiap Kabupaten dan Kota di Provisnsi Gorontalo ditujukan untuk membedakan penelitian ini dengan peenlitian terdahulu yang menjadi acuan. Berikut ini data kontribusi sumber-sumber PAD bagi PAD dan belanja modal dari Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Gorontalo:

**Tabel 1.1: Data Kontribusi Masing-masing sumber PAD dan Belanja Modal Kabupaten/Kota Provinsi Gorontalo**

KABUPATEN	TAHUN	PAJAK	RETRIBUSI	HPKD	LPAD	BELANJA MODAL
KOTA	T2011	17.931.672.329	7.070.722.069	2.030.887.179	4.603.159.558	113.012.585.600
KOTA	T2012	24.181.643.393	8.210.205.945	1.825.008.026	50.132.179.673	64.055.590.173
KOTA	T2013	29.938.834.185	10.043.407.788	3.081.306.902	54.028.769.782	76.371.017.459
KOTA	T2014	30.674.057.548	6.391.918.673	2.641.959.895	85.024.844.144	75.991.573.694
KOTA	T2015	37.459.718.060	1.182.534.745	3.076.966.256	85.175.740.485	62.457.666.136
PHWT	T2011	2.452.803.102	8.319.186.031	1.742.260.661	4.926.517.366	112.524.679.479
PHWT	T2012	3.023.490.793	9.469.221.802	1.398.762.978	5.020.719.051	88.347.579.158
PHWT	T2013	15.338.205.599	11.136.393.110	2.569.436.897	7.388.476.596	149.768.595.908
PHWT	T2014	7.475.343.870	6.862.163.273	2.249.887.850	22.301.159.943	125.319.945.577
PHWT	T2015	12.121.477.261	11.028.706.306	3.011.626.770	16.438.966.149	128.394.971.436
BLMO	T2011	1.957.226.023	4.725.428.558	3.403.095.115	4.491.315.050	81.976.878.681
BLMO	T2012	6.099.592.849	3.441.105.597	3.933.760.998	10.164.010.606	93.604.754.569
BLMO	T2013	2.740.360.009	3.235.614.552	6.099.481.831	11.807.989.889	135.894.547.632
BLMO	T2014	4.826.219.379	3.067.784.136	6.647.326.446	22.811.132.010	173.701.621.944
BLMO	T2015	5.505.712.021	3.479.771.515	7.880.527.817	21.739.464.956	165.085.301.463
GOUT	T2011	2.015.065.012	1.791.603.788	738.126.854	5.681.871.488	180.421.055.134
GOUT	T2012	2.740.643.797	1.623.110.788	913.578.178	4.080.403.325	114.474.583.546
GOUT	T2013	2.666.842.877	2.586.043.984	1.285.881.576	4.342.647.241	94.612.160.750
GOUT	T2014	3.988.360.473	1.619.268.345	1.102.250.206	14.248.571.336	100.955.233.777
GOUT	T2015	3.901.759.349	2.287.813.923	1.625.849.781	10.435.183.135	88.223.271.279
GTLO	T2011	3.998.115.677	3.987.710.578	2.569.499.594	2.962.854.766	113.816.997.711
GTLO	T2012	10.724.537.479	7.241.840.494	2.674.182.646	3.004.296.643	116.197.937.607
GTLO	T2013	7.620.016.897	7.409.739.876	5.839.149.970	39.297.548.437	144.895.135.942
GTLO	T2014	12.389.129.907	5.625.088.308	3.879.043.790	83.472.305.584	148.576.860.329
GTLO	T2015	13.727.754.620	6.051.135.920	4.512.169.015	67.213.730.592	141.584.009.507
BNBL	T2011	1.368.706.120	2.770.503.810	0	11.506.704.644	92.104.747.963
BNBL	T2012	1.972.031.988	1.313.661.174	113.700.775	12.550.209.129	88.616.280.221
BNBL	T2013	3.002.222.157	925.619.084	746.489.804	16.075.279.652	145.092.253.654
BNBL	T2014	5.193.103.143	7.297.695.450	419.540.958	38.327.632.181	121.611.693.373
BNBL	T2015	4.854.875.455	4.161.677.895	658.376.087	34.865.047.496	141.586.547.086

Sumber: <http://www.djpk.depkeu.go.id>, 2017

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa sumber-sumber PAD dan belanja modal terus mengalami fluktuasi dari tahun 2011-2015 bahkan pada Kabupaten Gorontalo Utara tahun 2009-2011 nilai hasil kekayaan yang dipisahkan bernilai nol . Hal ini menunjukkan bahwa masih banyak potensi daerah yang belum mampu dimaksimalkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo. Masalah yang dapat

dilihat juga bahwa belanja modal untuk belanja kepentingan pelayanan publik masih lebih kecil dibandingkan dengan belanja pegawai.

Masalah yang dapat dilihat dari tabel di atas yakni adanya ketidaksesuaian antara teori Setiawan (2010) dengan fakta data yang disajikan di atas. Yakni peningkatan rasio kontribusi sumber-sumber PAD dalam hal ini dapat pula diartikan sebagai peningkatan PAD akan meningkatkan belanja modal dari Pemerintah daerah. Namun pada kenyataannya terdapat masalah kesenjangan dimana peningkatan rasio kemandirian tidak dibarengi dengan peningkatan belanja modal, contohnya pada Kota Gorontalo tahun 2012.

Sementara masalah dalam hal fenomena, belanja modal merupakan belanja untuk pembangunan dalam rangka pelayanan publik, namun fenomena yang peneliti dapatkan di Kabupaten/Kota bahwa sarana dan prasarana untuk pelayanan publik di Kabupaten Bone Bolango dan Kab. Gorontalo masih kurang memadai. Dapat dilihat dari akses jalan-jalan yang ada di Kabupaten/Kota provinsi Gorontalo tersebut masih terdapat sebagian jalan rusak, kurangnya perbaikan dan perhatian pemerintah setempat terhadap potensi daerah misalnya, pariwisata yang dapat menopang dan meningkatkan pendapatan dari daerah (Gorontalo Post, 2015). Pertumbuhan ekonomi yang terus meningkat dan dana perimbangan yang terus meningkat tidak berbanding lurus dengan pembangunan daerah pada seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo.

Sementara hal tersebut diperkuat pula oleh hasil audit BPK untuk Kabupaten pohnato ditemukan bahwa Kekurangan volume fisik pekerjaan Belanja Modal Gedung dan Bangunan pada empat SKPD sebagaimana dikutip dalam situs <http://www.gorontalo.bpk.go.id/?p=2328>. Kemudian hal yang sama juga ditemukan pada Kabupaten Gorontalo Utara bahwa enganggaran dan realisasi belanja tidak tepat akun seluruhnya sebesar Rp1.188.300.000,00. Akibat yang ditimbulkan dari kondisi ini adalah realisasi Belanja Modal di LRA kurang disajikan minimal sebesar Rp997.180.000,00; realisasi Belanja Barang dan Jasa di LRA lebih disajikan minimal sebesar Rp1.101.300.000,00; dan realisasi Pengeluaran Pembiayaan di Laporan Realisasi Anggaran kurang disajikan sebesar Rp87.000.000,00 dan Realisasi Belanja Tak Terduga untuk Belanja Modal senilai Rp1.303.411.600,00 tidak tepat, sehingga lebih saji atas pengeluaran Belanja Tidak Terduga dan Belanja Modal kurang saji sebesar Rp1.303.411.600,00 serta Realisasi investasi non permanen lainnya berupa dana bergulir sebesar Rp2.7 miliar dari pos belanja modal serta belanja barang dan jasa tidak sesuai ketentuan (<http://www.gorontalo.bpk.go.id/?p=230>)

Penelitian ini merefleksikan penelitian yang dilakukan oleh Hidayat (2014) Analisis pengaruh kinerja keuangan Daerah terhadap alokasi belanja modal (Studi pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur). Penelitian ini lebih memfokuskan pada kemandirian daerah dalam hal ini



kemampuan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada semua Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo.

Berdasarkan penjelasan diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Kontribusi Sumber-Sumber Pendapatan Asli daerah Terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/kota 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 rasio kontribusi sumber-sumber PAD tidak sejalan dengan peningkatan belanja daerah.
2. Sumber-sumber PAD masih kurang maksimal sehingga Kabupaten Kota di Provisnsi Gorontalo masih terletak pada tingkat instruktif artinya masih sangat rendah.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yakni:

1. Apakah kontribusi pajak daerah berpengaruh terhadap belanja modal pada kabupaten/kota Provinsi Gorontalo periode 2011-2015?
2. Apakah kontribusi retribusi daerah berpengaruh terhadap belanja modal pada kabupaten/kota Provinsi Gorontalo periode 2011-2015?

3. Apakah kontribusi hasil kekayaan yang dipisahkan berpengaruh terhadap belanja modal pada kabupaten/kota Provinsi Gorontalo periode 2011-2015?
4. Apakah kontribusi lain-lain PAD berpengaruh terhadap belanja modal pada kabupaten/kota Provinsi Gorontalo periode 2011-2015?
5. Apakah kontribusi pajak daerah, retribusi daerah, hasil kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain PAD berpengaruh terhadap belanja modal pada kabupaten/kota Provinsi Gorontalo periode 2011-2015?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini yakni:

1. Untuk mengetahui pengaruh kontribusi pajak daerah terhadap belanja modal pada kabupaten/kota Provinsi Gorontalo periode 2011-2015.
2. Untuk mengetahui pengaruh kontribusi retribusi daerah terhadap belanja modal pada kabupaten/kota Provinsi Gorontalo periode 2011-2015
3. Untuk mengetahui pengaruh kontribusi hasil kekayaan yang dipisahkan terhadap belanja modal pada kabupaten/kota Provinsi Gorontalo periode 2011-2015
4. Untuk mengetahui pengaruh kontribusi lain-lain PAD terhadap belanja modal pada kabupaten/kota Provinsi Gorontalo periode 2011-2015
5. Untuk mengetahui pengaruh kontribusi pajak daerah, retribusi daerah, hasil kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain PAD terhadap belanja modal pada kabupaten/kota Provinsi Gorontalo periode 2011-2015

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam hal pengembangan wawasan tentang kontribusi sumber-sumber PAD dan belanja modal dalam pemerintah daerah. Disamping itu diharapkan pula dapat digunakan sebagai tambahan referensi.

### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah Kabupaten/kota Provinsi Gorontalo mengenai kontribusi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah dan Belanja modal sehingga tercipta kemandirian otonomi daerah.