

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan nuansa khusus desentralisasi kepada daerah, dimana kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang bersifat nasional. Fokus pembangunan bangsa dalam setiap daerahnya diutamakan pada pengembangan daerahnya masing-masing. Dengan kata lain, daerah diberi kewenangan yang luas dalam mengolah sumber daya potensial yang dimiliki untuk menghasilkan pendapatan yang akan digunakan sebagai sumber pembiayaan kegiatan operasional daerah dan sumber pembiayaan pembangunan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, tujuan dari desentralisasi fiskal di Indonesia adalah:

1. Kestinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) dalam konteks ekonomi makro.
2. Mengoreksi *vertical imbalance*, yaitu mereduksi ketimpangan antara keuangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hal ini dilakukan dengan memperbesar *taxing power* daerah.
3. Mengoreksi *horizontal imbalance*, yaitu memperkecil disparitas antar daerah dengan mekanisme *block grant*/transfer dan memperbesar kewenangan daerah untuk menerapkan kebijakan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan, potensi, dan sumber daya yang dimiliki.
4. Mengurangi tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat.
5. Meningkatkan akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi dalam rangka peningkatan kinerja daerah.
6. Meningkatkan kualitas pelayanan publik.
7. Memperbesar partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di sektor publik.

Muhamad Fadjar Adi Pratama, 2014

Pengaruh pendapatan asli daerah (pad) terhadap Kemandirian keuangan daerah Berdasarkan status pemerintah daerah Pada kabupaten dan kota Di jawa barat Tahun 2008-2012

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Hal ini menunjukkan bahwa otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan kemandirian keuangan daerah dalam pengelolaan segala sumber daya daerah dengan mengutamakan kepentingan publik. Mewujudkan kemandirian keuangan daerah, pemerintah harus meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor, yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan PAD untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat, sehingga dapat meningkatkan otonomi dan keuangan daerah.

Untuk dapat mewujudkan tingkat kemandirian yang tinggi, pendapatan asli daerah (PAD) yang diterima pemerintah daerah harus di atas batas minimum perolehan PAD, yaitu 20% dari total pendapatan daerahnya. Rahmi, A. (2013:2) Terkait dengan pendapatan asli daerah, seorang pakar dari World Bank Glynn Cochrane berpendapat bahwa batas 20% perolehan PAD merupakan batas minimum untuk menjalankan otonomi daerah. Sekiranya PAD kurang dari angka 20% maka daerah tersebut akan kehilangan kredibilitasnya sebagai kesatuan yang mandiri.

Menurut Departemen Dalam Negeri kriteria kemandirian keuangan daerah sebagai berikut :

Tabel 1.1
Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

PAD/TPD (%)	Kemandirian Keuangan Daerah
<10,00	Sangat Kurang
10,01 – 20,00	Kurang
20,01 – 30,00	Cukup
30,01 – 40,00	Sedang
40,01 – 50,00	Baik

>50,01	Sangat Baik
--------	-------------

Sumber: Departemen Dalam Negeri

Dari tabel di atas, rasio kemandirian keuangan daerah dikatakan sangat baik apabila rasionya di atas 50%, baik jika nilai rasio kemandiriannya lebih dari 40% sampai dengan 50%, cukup jika nilai rasio kemandiriannya lebih dari 30% sampai dengan 40%. Sedangkan apabila dibawah 20% maka status dari daerah tersebut untuk tingkat kemandirian keuangan daerah masih kurang. Apalagi dengan rasio kemandirian di bawah 10% artinya daerah tersebut sangat kurang untuk menjalankan otonomi daerahnya.

Pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat, PAD yang merupakan ukuran dari kemandirian keuangan daerah, masih memiliki proporsi yang relatif kecil dari total pendapatan daerah daerah. Hal ini dapat ditunjukkan oleh tabel berikut :

Tabel 1.2

Pendapatan Asli Daerah (total) pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat
Tahun Anggaran 2008-2012
(dalam miliar rupiah)

TAHUN	PAD	TOTAL PENDAPATAN	PERSENTASE PAD/TOTAL PENDAPATAN
2008	3.805,688	25.695,540	14.81
2009	3.047,180	30.194,570	10.09
2010	3.601,756	33.545,102	10.74
2011	5.857,130	41.564,743	14.09
2012	7.845,761	48.937,479	16.03

Sumber : Hasil audit BPK, (data diolah)

Dari tabel di atas terlihat persentase PAD terhadap total pendapatan pada tahun 2008 sampai dengan tahun 2012 tidak mencapai batas minimum 20% otonomi daerah. Bahkan dari tahun 2008 sampai tahun 2010 mengalami

Muhamad Fadjar Adi Pratama, 2014

Pengaruh pendapatan asli daerah (pad) terhadap Kemandirian keuangan daerah Berdasarkan status pemerintah daerah Pada kabupaten dan kota Di jawa barat Tahun 2008-2012

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

penurunan. Meskipun pada tahun 2011 dan 2012 mengalami kenaikan persentase menjadi 16.03%, tetapi belum mencapai batas minimum 20%. Artinya Provinsi Jawa Barat belum bisa dikatakan sebagai daerah yang mandiri.

Dapat di lihat secara lebih rinci mengenai PAD pada Kabupaten dan Kota di Jawa Barat Tahun 2012, sebagai berikut :

Tabel 1.3

Persentase PAD Terhadap Total Pendapatan pada Kab/Kota di Jawa Barat
Tahun Anggaran 2012
(dalam miliar Rupiah)

NO.	KAB/KOTA	PAD	TOTAL PENDAPATAN	PERSENTASE PAD/TOTAL PEDAPATAN
1	KAB. BANDUNG	366.316	2.902,414	12.62
2	KAB. BEKASI	801.852	2.788,775	28.75
3	KAB. BOGOR	1.048,230	3.954,087	26.51
4	KAB. CIAMIS	87.711	1.867,335	4.70
5	KAB. CIANJUR	215.802	2.035,530	10.60
6	KAB. CIREBON	229.992	1.994,265	11.53
7	KAB. GARUT	184.269	2.329,795	7.91
8	KAB. INDRAMAYU	164.671	1.885,653	8.73
9	KAB. KARAWANG	658.597	2.481,055	26.55
10	KAB. KUNINGAN	97.605	1.463,418	6.67
11	KAB. MAJALENGKA	103.740	1.574,352	6.59
12	KAB. PURWAKARTA	151.567	1.156,857	13.10
13	KAB. SUBANG	120.972	1.566,137	7.72
14	KAB. SUKABUMI	185.190	2.033,421	9.11
15	KAB. SUMEDANG	161.995	1.494,452	10.84
16	KAB. TASIKMALAYA	60.970	1.813,389	3.36
17	KAB. BDG BARAT	136.241	1.423,861	9.57
18	KOTA BANDUNG	1.005,583	3.666,693	27.42
19	KOTA BANJAR	54.684	545.085	10.03

Muhamad Fadjar Adi Pratama, 2014

Pengaruh pendapatan asli daerah (pad) terhadap Kemandirian keuangan daerah Berdasarkan status pemerintah daerah Pada kabupaten dan kota Di jawa barat Tahun 2008-2012

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

20	KOTA BEKASI	730.735	2.678,890	27.28
21	KOTA BOGOR	300.932	1.356,529	22.18
22	KOTA CIMAHI	144.540	872.552	16.57
23	KOTA CIREBON	149.489	872.125	17.14
24	KOTA DEPOK	474.705	1.634,893	29.04
25	KOTA SUKABUMI	148.387	732.513	20.26
26	KOTA TASIKMALAYA	60.970	1.813,389	3.36
	Jumlah	7.845,761	48.937,479	16.03
	Rata-rata	301.760	1.882,210	16.03

Sumber : Hasil audit BPK, (data diolah)

Pada tabel 1.3 terlihat persentase PAD terhadap total pendapatan yang diterima oleh pemerintah daerah masih di bawah batas minimum 20%. Hanya ada beberapa daerah yang persentase PAD di atas batas minimum yaitu Kab. Bekasi 28.75%, Kab. Bogor 26.51%, Kab. Karawang 26.55%, Kota Bandung 27.42%, Kota Bekasi 27.28%, Kota Bogor 22.18%, Kota Depok 29.04% dan Kota Sukabumi 20.26%. Dari 26 kab/kota di Jawa Barat, ada 8 Kab/Kota yang persentase PAD diatas batas minimum yang artinya Kab/Kota tersebut bisa dikatakan sebagai daerah yang mandiri.

Status pemerintah daerah Kabupaten dan status pemerintah daerah Kota memberikan perbedaan terhadap pertumbuhan ekonomi, keuangan daerah, kondisi sosial, serta kebijakan pemerintahannya. Status daerah merupakan suatu pengakuan nasional sebuah daerah sebagai suatu kabupaten atau kota. Kabupaten dan kota adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia setelah propinsi. Secara umum, baik kabupaten dan kota memiliki wewenang yang sama yaitu mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri

Menurut Undang-undang N0. 22 Tahun 1999, pemerintahan sendiri terbagi dari pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten, dan pemerintahan daerah kota. Khusus untuk pemerintahan yang dianggap sejajar, yaitu pemerintah daerah kabupaten dan pemerintah daerah kota mempunyai karakteristik yang berbeda. Perbedaan tersebut diantaranya :

Muhamad Fadjar Adi Pratama, 2014

Pengaruh pendapatan asli daerah (pad) terhadap Kemandirian keuangan daerah Berdasarkan status pemerintah daerah Pada kabupaten dan kota Di jawa barat Tahun 2008-2012

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

1. Dari aspek luas wilayah, wilayah pemerintahan daerah kabupaten relatif lebih luas daripada wilayah pemerintahan daerah kota. Oleh karena itu, di wilayah kabupaten banyak terdapat desa tertinggal, dan untuk menjangkau pemerataan pembangunan di seluruh wilayah dibutuhkan anggaran yang lebih besar.
2. Dari aspek kependudukan, kepadatan penduduk di kabupaten lebih rendah daripada kota. Kepadatan penduduk menjadi permasalahan bagi pemerintah daerah dalam hal penyediaan lapangan pekerjaan, pendidikan, kesehatan, dan penanggulangan masalah-masalah sosial.
3. Dari aspek mata pencaharian penduduk, penduduk kabupaten umumnya bergerak di bidang pertanian atau bersifat agraris, sementara penduduk perkotaan bergerak dalam bidang perdagangan dan jasa. Dalam pembuatan kebijakan pembangunan daerah, prioritas di pemerintah daerah kabupaten akan berbeda dengan pemerintah daerah kota, khususnya dalam hal pelaksanaan urusan pilihan di daerah.
4. Dari aspek struktur pemerintahan, di wilayah kota dibentuk kecamatan dan kelurahan, sementara di wilayah kabupaten terdapat kecamatan, kelurahan, dan desa atau kampung. Kecamatan dan kelurahan merupakan bagian dari pemerintah daerah kabupaten dan kota, yang menyatu dalam hal pembuatan kebijakan dan anggaran dengan pemerintah daerah, sementara Desa merupakan daerah otonom tersendiri di wilayah daerah kabupaten, sehingga memiliki anggaran sendiri, termasuk sumber pendapatan yang dialokasikan dari APBD kabupaten.
5. Dari aspek sosial budaya, penduduk kota memiliki tingkat pendidikan dan kesehatan yang lebih baik daripada kabupaten. Fasilitas pelayanan publik juga lebih baik di kota daripada di kabupaten.
6. Dari aspek perekonomian, rata-rata Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di kabupaten lebih rendah daripada PDRB kota. PDRB adalah

total nilai barang dan jasa yang diproduksi di wilayah (regional) tertentu dalam waktu tertentu (satu tahun), sehingga merupakan salah satu indikator perekonomian suatu daerah. Hal ini berimplikasi pada proporsi sumber pendapatan asli daerah (PAD) yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah. Aktivitas ekonomi dan pendapatan (*income*) di kota juga lebih besar daripada kabupaten

Banyak sekali perbedaan yang membedakan antara pemerintah daerah kabupaten dan pemerintah daerah kota, meskipun dalam status pemerintahannya sejajar. Dari beberapa perbedaan antara kabupaten dan kota, terlihat bahwa pemerintahan daerah kabupaten masih tertinggal daripada pemerintahan daerah kota. Hal ini disebabkan karena pembangunan banyak terdapat di kota sehingga sumber penerimaan kota akan lebih besar daripada kabupaten. Selain itu dari aspek perekonomian, rata-rata Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di kabupaten lebih rendah daripada PDRB kota. PDRB adalah total nilai barang dan jasa yang diproduksi di wilayah (regional) tertentu dalam waktu tertentu (satu tahun), sehingga merupakan salah satu indikator perekonomian suatu daerah. Hal ini berimplikasi pada proporsi sumber pendapatan asli daerah (PAD) yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah.

B. Identifikasi Masalah

Otonomi daerah adalah pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah dalam mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri. Berkaitan dengan hal tersebut, peran pemerintah dalam mengelola keuangan daerah sangat menentukan berhasil tidaknya dalam menciptakan kemandirian keuangan daerah. Menurut Halim (2004: 232)

“kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemda dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah”.

Muhamad Fadjar Adi Pratama, 2014

Pengaruh pendapatan asli daerah (pad) terhadap Kemandirian keuangan daerah Berdasarkan status pemerintah daerah Pada kabupaten dan kota Di jawa barat Tahun 2008-2012

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Menurut Hidayat (2000: 117) “bahwa apa yang dilakukan daerah dengan berupaya optimal untuk meningkatkan PAD adalah salah satu upaya untuk memperkuat kemandirian keuangan daerah”. Artinya ketika PAD meningkat maka kemandirian keuangan daerah akan meningkat.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan suatu pendapatan yang menunjukkan suatu kemampuan daerah menghimpun sumber-sumber dana untuk membiayai kegiatan rutin maupun pembangunan. Pendapatan asli daerah dapat dikatakan sebagai pendapatan rutin dari usaha-usaha pemerintah daerah dalam memanfaatkan potensi-potensi sumber keuangan daerahnya untuk membiayai tugas dan tanggungjawabnya. Menurut Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, sumber pendapatan asli daerah (PAD) terdiri atas :

1. Pajak daerah
2. Retribusi daerah
3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Lain-lain PAD yang sah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah. Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibanding dengan sumber yang berasal dari luar PAD. Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya. Sementara sumber keuangan yang berasal dari bantuan pemerintah pusat, umumnya sudah ditentukan untuk pembiayaan tertentu yang sifatnya mengikat. Oleh karena itu sangat wajar jika pemerintah daerah berusaha bagaimana memperoleh PAD semaksimal mungkin agar bisa memperoleh pendapatan yang sebesar-besarnya demi perkembangan dan pembangunan daerahnya, Terkait

dengan kemandirian keuangan daerah, PAD harus bisa dioptimalkan melalui pennggalian potensi sumber-sumbernya. Menurut Halim, (2004:105)

“Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan dari daerah yang perlu ditingkatkan, sehingga kemandirian dan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab dapat terlaksana”.

Pada kenyataannya permasalahan yang dihadapi sekarang adalah kondisi ekonomi daerah yang berbeda. Daerah yang kurang potensinya akan kesulitan meningkatkan PAD. Tingkat kemandirian keuangan daerah Wilayah Jawa Barat dengan jumlah 26 Kabupaten/Kota akan berbeda-beda, karena potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan karakteristik pemerintah daerahnya berbeda. Karakteristik adalah ciri-ciri khusus, mempunyai sifat khas (kekhususan) sesuai dengan perwatakan tertentu yang membedakan sesuatu (orang) dengan sesuatu yang lain (Poerwadarminta, 2006). Dengan demikian, karakteristik pemerintah daerah merupakan ciri-ciri khusus yang melekat pada pemerintah daerah, menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain.

Status pemerintah daerah Kabupaten dan pemerintah daerah Kota memberiakan perbedaan terhadap karakteristik pemerintahan daerah, baik yang berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi, keuangan daerah, kondisi sosial, serta kebijakan pemerintahannya. Pemerintahan sendiri terbagi dari pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota. Banyak sekali perbedaan yang membedakan antara kabupaten dan kota, meskipun dalam kedudukan pemerintahannya sejajar. Dari beberapa perbedaan antara kabupaten dan kota, terlihat bahwa pemerintahan kabupaten masih tertinggal daripada pemerintahan kota. Hal ini disebabkan karena pembangunan banyak terdapat di kota sehingga sumber penerimaan kota akan lebih besar daripada kabupaten. Selain itu dari aspek perekonomian, rata-rata Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di kabupaten lebih rendah daripada PDRB kota. PDRB adalah total nilai barang dan jasa yang diproduksi di wilayah (regional) tertentu dalam waktu tertentu (satu tahun), sehingga merupakan salah

Muhamad Fadjar Adi Pratama, 2014

Pengaruh pendapatan asli daerah (pad) terhadap Kemandirian keuangan daerah Berdasarkan status pemerintah daerah Pada kabupaten dan kota Di jawa barat Tahun 2008-2012

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

satu indikator perekonomian suatu daerah. Hal ini berimplikasi pada proporsi sumber pendapatan asli daerah (PAD) yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“Pengaruh PAD Terhadap Kemandirian Keuangan Daerah Berdasarkan Status Pemerintah Daerah Pada Kabupaten Dan Kota Di Jawa Barat”**

C. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana gambaran PAD Kabupaten dan Kota di Jawa Barat.
2. Bagaimana gambaran kemandirian keuangan daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Barat.
3. Bagaimana pengaruh PAD terhadap kemandirian keuangan daerah berdasarkan status pemerintah daerah pada Kabupaten dan Kota di Jawa Barat.

D. Maksud Dan Tujuan Penelitian

1. Maksud Penelitian

Maksud penelitian ini adalah untuk mendapatkan data, mempelajari, menganalisis, serta menyimpulkan mengenai pengaruh PAD terhadap rasio kemandirian keuangan daerah berdasarkan status pemerintah daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Barat.

2. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui gambaran PAD Kabupaten dan Kota di Jawa Barat.
- b. Untuk mengetahui gambaran kemandirian keuangan Daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Barat.
- c. Untuk mengetahui pengaruh PAD terhadap kemandirian keuangan daerah berdasarkan status pemerintah daerah pada Kabupaten dan Kota di Jawa Barat.

Muhamad Fadjar Adi Pratama, 2014

Pengaruh pendapatan asli daerah (pad) terhadap Kemandirian keuangan daerah Berdasarkan status pemerintah daerah Pada kabupaten dan kota Di jawa barat Tahun 2008-2012

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memperluas pengetahuan mengenai akuntansi sektor publik dan akuntansi sektor pajak dalam hal ini yaitu ilmu pemerintahan mengenai pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Daerah Se-Provinsi Jawa Barat khususnya mengenai pengaruh PAD terhadap rasio kemandirian keuangan daerah berdasarkan status pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Barat.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan membantu pemerintah daerah dalam mengambil keputusan terutama yang berkaitan dengan PAD melalui penerimaan pajak daerah, retribusi daerah dan sumber penerimaan yang sah lainnya guna mewujudkan kemandirian keuangan daerah.

b. Bagi Masyarakat.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan tentang bagaimana keuangan daerah itu dikelola untuk dapat meningkatkan PAD sehingga mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

c. Bagi Peneliti.

Penelitian ini akan menambah pengetahuan yang berharga dari dunia praktis dan merupakan salah satu upaya peningkatan kemampuan analisis yang dipelajari selama ini dan sebagai syarat untuk dapat lulus serta mendapat gelar Sarjana Strata-1 Pendidikan Akuntansi. Manfaat bagi dunia pendidikan adalah penulis dan pembaca dapat sama-sama mengetahui lebih jauh perkembangan PAD terhadap kemandirian keuangan daerah yang terbaru. Selain itu, penulis dan pembaca juga dapat mengevaluasi pengetahuan yang diberikan selama menuntut ilmu

di bangku kuliah sehingga dapat memberikan masukan teori secara lebih luas.

Muhamad Fadjar Adi Pratama, 2014

Pengaruh pendapatan asli daerah (pad) terhadap Kemandirian keuangan daerah Berdasarkan status pemerintah daerah Pada kabupaten dan kota Di jawa barat Tahun 2008-2012

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu