

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sejak timbulnya krisis ekonomi yang dipicu oleh krisis moneter pertengahan 1997, pembangunan di Indonesia terhenti karena ketidakmampuan pemerintah dalam membiayai proyek-proyek pembangunan yang disebabkan pendapatan pemerintah berkurang, khususnya dari sektor pajak dan retribusi. Krisis ekonomi telah berhasil memunculkan kepermukaan beberapa kelemahan perekonomian nasional. Berbagai distorsi yang terjadi pada masa lalu telah melemahkan ketahanan ekonomi nasional dalam menghadapi krisis, menimbulkan berbagai bentuk kesenjangan sosial dan menghambat kemampuan untuk mengatasi krisis dengan cepat. Kurang meratanya penyebaran pelaksanaan pembangunan membuat kesenjangan pertumbuhan antar daerah, antara perkotaan dan pedesaan, antar kawasan seperti kawasan barat dan kawasan timur Indonesia, maupun antar golongan masyarakat sehingga gejolak sosial menjadi sangat mudah terjadi.

Salah satu alasan penyelenggaraan otonomi daerah adalah agar pembangunan di daerah berjalan seiring dengan pembangunan pusat. Ini merupakan bentuk koreksi atas pelaksanaan pembangunan ekonomi yang selama ini menitik beratkan pembangunan di pusat dan kurang memperhatikan perkembangan pembangunan daerah. Dengan kebijakan yang sentralistik ini menyebabkan terjadinya disparitas dan ketidakseimbangan pelaksanaan

Dian Agung Lugina, 2012

Pengaruh Penerimaan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah Di Kabupaten/Kota Wilayah Provinsi Jawa Barat

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

pembangunan di pusat dan daerah. Akibatnya hampir seluruh potensi ekonomi di daerah tersedot ke pusat sehingga daerah tidak mampu berkembang secara memadai. Jadi dengan otonomi daerah terkandung maksud untuk memperbaiki kekeliruan selama ini dengan cara memberikan peluang kepada daerah untuk mendapatkan dana lebih besar dan kebebasan untuk mengelolanya sendiri.

Dalam sistem otonomi bertingkat berdasarkan UU No. 5 tahun 1974, rendahnya pendapatan asli daerah (PAD) sebagai sumber pembiayaan pembangunan atau realisasi APBD bukan merupakan masalah besar, karena pemerintah pusat mengalokasikan dana untuk belanja pegawai, pengeluaran rutin dan pembangunan daerah. Istilah "bukan masalah besar" tersebut merujuk pada kenyataan bahwa otonomi yang dikembangkan, diimplementasikan dengan penyerahan urusan pusat pada daerah.

Munculnya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, adalah jawaban atas permasalahan tersebut, Dengan demikian ideologi politik dan struktur pemerintahan negara akan lebih bersifat desentralisasi dibanding dengan struktur pemerintahan sebelumnya yang bersifat sentralisasi. Maka sudah saatnya bagi pemerintah Indonesia untuk melaksanakan sistem pemerintahan yang meletakkan peranan pemerintah daerah pada Posisi yang sangat krusial dalam meningkatkan kesejahteraan warganya.

Pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab yang tersirat dalam perundangan tersebut, adalah pencerminan proses demokratisasi

dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk membantu pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah dengan titik berat kepada pemerintah kabupaten/kota. Secara yuridis, pelaksanaan otonomi yang luas dan nyata tersebut bukan merupakan kelanjutan. Tetapi secara faktual empiris, merupakan kesinambungan dari pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU nomor 5 tahun 1974 dan bahkan peraturan sebelumnya. Jadi tujuan kebijakan desentralisasi adalah : mewujudkan keadilan antara kemampuan dan hak daerah; peningkatan pendapatan asli daerah dan pengurangan subsidi dari pusat; mendorong pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi masing-masing daerah.

Menghadapi implementasi undang-undang tersebut, salah satu hal yang perlu dipersiapkan adalah penentuan kekhasan daerah yang merupakan unggulan dengan potensi sumber daya manusia, kelembagaan dan sumberdaya fisik lokal sebagai modal untuk peningkatan kegiatan ekonomi. Pemerintah daerah dituntut untuk siap menerima beban dan tanggungjawab yang berkaitan dengan potensi yang dimilikinya dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Sebaliknya dengan sistem otonomi baru yang nyata dan luas (UU Nomor 22 tahun 1999), dengan rendahnya PAD maka daerah dihadapkan pada permasalahan yang rumit. Disamping harus meningkatkan penerimaan, daerah juga harus memacu produktivitas pemerintah daerah dengan membangun sarana dan prasarana penunjang bagi tumbuh dan berkembangnya investasi yang merupakan penggerak dalam proses pembangunan ekonomi di suatu daerah.

Otonomi fiskal daerah merupakan salah satu aspek penting dari otonomi daerah secara keseluruhan, karena pengertian otonomi fiskal daerah

menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD seperti pajak, retribusi dan lain-lain. Namun harus diakui bahwa derajat otonomi fiskal daerah di Indonesia masih rendah, artinya daerah belum mampu membiayai pengeluaran rutinnya. Karena itu otonomi daerah bisa diwujudkan hanya apabila disertai keuangan yang efektif. Pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD (Radianto, 1997,42 ; A Halim , 2001,348). Realitas hubungan fiskal antara daerah dan pusat, ditandai dengan tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah. Ini terlihat jelas dari rendahnya PAD terhadap total pendapatan dibandingkan dengan total subsidi yang didrop dari pusat.

Selama ini penerimaan daerah di kabupaten/kota wilayah Provinsi Jawa Barat masing-masing mengandalkan dana transfer dari pemerintah pusat sebagai sumber terbesar bagi penerimaan daerah itu mencerminkan ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat masih sangat dominan. Jika dikaitkan dengan konsep otonomi daerah yang bertujuan supaya pemerintah daerah bisa meningkatkan kemandirian daerah dalam membiayai pemerintahannya tanpa ada campur tangan lagi dari pemerintah pusat, kabupaten/kota yang terdapat di wilayah Jawa Barat masih belum mampu untuk mewujudkan daerah yang otonom tersebut.

Untuk dapat mewujudkan tingkat kemandirian daerah yang tinggi, pendapatan asli daerah (PAD) yang diterima oleh pemerintah daerah harus lebih dominan dibandingkan dengan penerimaan yang lainnya seperti dana transfer dari pemerintah pusat dan deviden yang diterima dari hasil penyertaan modal daerah

Dian Agung Lugina, 2012

Pengaruh Penerimaan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah Di Kabupaten/Kota Wilayah Provinsi Jawa Barat

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

atau investasi daerah. Akan tetapi pada kenyataannya pendapatan asli daerah masih sangat kecil kontribusinya bila dibandingkan dengan sumber penerimaan lainnya, terutama penerimaan daerah yang berupa bantuan dari pemerintah pusat yaitu dana transfer. Dapat dilihat dari tabel 1.1 dibawah yang menggambarkan realisasi penerimaan daerah kabupaten/kota di wilayah Provinsi Jawa Barat periode 2010-2011.

Tabel 1.1
Realisasi Penerimaan Daerah
Kabupaten/Kota di Jawa Barat 2010-2011
(dalam jutaan rupiah)

No	Kabupaten/Kota	2010			2011		
		PAD	TPP	SILPA	PAD	TPP	SILPA
1	Kab. Bandung	165.287,14	1.402.282,35	332.521,17	206.146,66	1.459.100,00	241.813,43
2	Kab. Bekasi	237.825,68	1.018.029,39	415.537,00	403.651,62	1.123.732,00	318.454,33
3	Kab. Bogor	370.459,29	1.533.054,00	398.771,03	486.196,18	1.699.900,33	279.855,00
4	Kab. Ciamis	52.300,00	1.019.955,00	162.500,02	55.280,00	1.096.090,00	92.600,00
5	Kab. Cianjur	108.385,77	1.084.244,45	102.919,43	128.626,93	1.173.420,00	114.039,00
6	Kab. Cirebon	131.600,37	1.029.482,00	84.038,09	132.011,38	1.085.174,00	90.000,00
7	Kab. Garut	103.657,73	1.240.938,01	118.854,00	119.966,48	1.354.916,00	114.060,00
8	Kab. Indramayu	98.041,71	1.019.047,21	83.744,27	99.258,35	1.133.185,00	95.485,00
9	Kab. Karawang	141.299,24	1.035.855,00	204.002,04	240.759,95	1.128.913,22	283.916,26
10	Kab. Kuningan	70.927,17	794.624,41	55.496,21	56.591,21	863.087,16	47.428,00
11	Kab. Majalengka	77.560,60	862.785,12	65.409,00	58.063,16	941.902,00	29.652,22
12	Kab. Purwakarta	67.627,71	601.449,46	68.378,00	102.612,21	635.841,00	26.820,13
13	Kab. Subang	71.220,80	915.145,36	54.000,48	66.337,78	1.034.449,00	-
14	Kab. Sukabumi	86.090,29	1.079.958,16	288.220,23	87.912,31	1.195.515,40	197.374,14
15	Kab. Sumedang	114.063,38	755.193,19	61.871,00	98.359,71	854.405,00	21.070,00
16	Kab. Tasikmalaya	76.874,83	935.425,00	134.752,00	45.864,11	1.015.491,00	128.645,32
17	Kota Bandung	412.183,52	1.343.704,00	370.584,00	553.210,32	1.361.202,00	276.132,30
18	Kota Bekasi	310.859,56	1.036.200,24	98.418,03	316.875,63	940.968,00	82.505,00
19	Kota Bogor	112.203,92	557.066,42	154.496,14	181.953,03	582.371,45	96.501,00
20	Kota Cirebon	81.590,08	465.485,29	82.209,00	84.882,89	489.278,03	18.664,00
21	Kota Depok	103.379,14	654.877,00	188.802,44	192.387,74	662.303,00	255.449,00
22	Kota Sukabumi	66.558,17	360.463,00	11.500,12	88.455,32	393.362,30	26.767,00
23	Kota Tasikmalaya	79.762,25	513.668,42	71.069,00	90.605,60	566.983,00	35.115,42
24	Kota Cimahi	78.719,42	424.535,33	65.865,26	105.475,13	399.440,25	96.024,00
25	Kota Banjar	28.647,93	266.141,00	-	41.341,46	290.707,41	44.173,44
26	Kab. Bandung Barat	42.369,06	714.594,00	-	62.434,52	772.624,29	156.932,48

Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun Anggaran 2010-2011 (diolah)

Seperti yang dapat dilihat dari tabel realisasi penerimaa di atas, pendapatan asli daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat mayoritas mengalami peningkatan. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Priyo Hari Adi

(2007) bahwa tidak ada satu daerah pun yang mengalami penurunan PAD setelah otonomi daerah kecuali DI Yogyakarta dan Bali.

Lin dan Liu (2003) membuktikan adanya hubungan yang positif antara pelaksanaan desentralisasi dengan pertumbuhan ekonomi yang lebih baik pada masa desentralisasi dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi pada masa sentralisasi (Priyo Hari Adi, 2007:3).

Akan tetapi meningkatnya jumlah penerimaan asli daerah (PAD) saja tidak cukup untuk meningkatkan tingkat kemandirian daerah. Untuk meningkatkan tingkat kemandirian daerah selain dengan meningkatnya jumlah pendapatan asli daerah, jumlah kontribusi pendapatan asli daerahnya pun harus lebih dominan dibandingkan dengan penerimaan daerah dari sumber lainnya. Pada kenyataannya dapat dilihat dari tabel di atas meskipun jumlah pendapatan asli daerah (PAD) setiap periode mengalami kenaikan akan tetapi jumlah kontribusinya masih sangat kecil bila dibandingkan dengan jumlah penerimaan dari sumber lainnya terutama dari bantuan pemerintah pusat dalam bentuk transfer pemerintah pusat.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 21 tahun 2007 tentang pengelompokan kemampuan keuangan daerah, penganggaran dan pertanggungjawaban penggunaan belanja penunjang operasional pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah serta tata cara pengembalian tunjangan komunikasi intensif dan dana operasional disebutkan dalam pasal 5 ayat (2) mengenai pengelompokan kemampuan keuangan daerah untuk kabupaten/kota, diatur sebagai berikut:

Dian Agung Lugina, 2012

Pengaruh Penerimaan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah Di Kabupaten/Kota Wilayah Provinsi Jawa Barat

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

- a. di atas Rp.400.000.000.000,00 (empat ratus milyar rupiah) dikelompokkan pada kemampuan keuangan daerah tinggi;
- b. antara Rp.200.000.000.000,00 (dua ratus milyar) sampai dengan Rp.400.000.000.000,00 (empat ratus milyar rupiah) dikelompokkan pada kemampuan keuangan daerah sedang; dan
- c. di bawah Rp.200.000.000.000,00 (dua ratus milyar) dikelompokkan pada kemampuan keuangan daerah rendah.

Berdasarkan klasifikasi oleh peraturan pemerintah dalam negeri tersebut maka pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat dapat digolongkan menjadi tiga bagian berdasarkan tingkat kemampuan keuangan daerahnya, seperti yang terlihat pada tabel 1.2.

Tabel 1.2
Pengelompokan Kabupaten/Kota di Jawa Barat berdasarkan tingkat kemampuan keuangan daerahnya menurut Permendagri no 22 tahun 2007 pasal 5 ayat (2)

No.	Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah	Klasifikasi	Kabupaten/Kota di Jawa Barat
1.	Tinggi	> Rp.400.000.000.000,00	Kab. Bekasi, Kab. Bogor, Kota Bandung
2.	Sedang	Rp.200.000.000.000,00 – Rp.400.000.000.000,00	Kab. Bandung, Kab. Karawang, Kota Bekasi
3.	Rendah	< Rp.200.000.000.000,00	Kab. Ciamis, Kab. Cianjur, Kab. Cirebon, Kab. Garut, Kab. Indramayu, Kab. Kuningan, Kab. Majalengka, Kab. Purwakarta, Kab. Subang, Kab. Sukabumi, Kab. Sumedang, Kab. Tasikmalaya, Kota Bogor, Kota Cirebon, Kota Depok, Kota Sukabumi, Kota Tasikmalaya, Kota Cimahi, Kota Banjar, Kab. Bandung Barat

Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun Anggaran 2010-2011 (diolah)

Dian Agung Lugina, 2012

Pengaruh Penerimaan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah Di Kabupaten/Kota Wilayah Provinsi Jawa Barat

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

Dari tabel di atas menunjukkan tingkat kemampuan keuangan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayah Provinsi Jawa Barat periode 2010-2011, dapat dilihat ternyata tingkat kemampuan kabupaten/kota yang ada di wilayah Provinsi Jawa Barat sebagian besar berada dalam posisi yang rendah, hanya ada tiga kabupaten/kota yang berada dalam posisi sedang dan tiga kabupaten/kota yang berada dalam posisi tinggi. Dari pengklasifikasian tersebut ternyata pada umumnya kabupaten/kota yang ada di wilayah Provinsi Jawa Barat masih belum mampu untuk berjalan baik dengan mengandalkan penerimaan daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD) yang dapat mencerminkan tingkat kemandirian daerah.

Dengan adanya otonomi daerah, setiap Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan segala upaya untuk dapat meningkatkan jumlah pendapatan asli daerahnya, dengan cara sedemikian rupa memanfaatkan potensi-potensi kekayaan daerah yang menjadi sumber penerimaan daerah. Keleluasaan dalam usaha menggali sumber-sumber penerimaan tersebut, banyak daerah yang memikirkan bagaimana meningkatkan tarif pajak dan retribusi daerah serta obyek-obyek pajak dan retribusi yang baru. Hal ini menimbulkan keresahan di daerah, karena rakyat khawatir akan membayar pajak lebih banyak dibanding sebelum adanya otonomi daerah.

Dalam UU No. 34 tahun 2000 pasal 2 ayat (4) disebutkan bahwa dengan Peraturan daerah dapat ditetapkan jenis pajak kabupaten/kota selain yang ditetapkan dalam ayat (2). Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan jenis-jenis pajak yaitu pajak hotel, restoran, hiburan, reklame, penerangan jalan, pengambilan

bahan galian golongan C, dan pajak parkir. Kenyataan ini berpotensi untuk mendorong pemerintah daerah saling berlomba dalam menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) dengan mengesampingkan kriteria maupun prinsip perpajakan.

Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang nomor 25 tahun 1999 yang sebenarnya dimaksudkan untuk mengurangi ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat, justru berimplikasi menciptakan *horizontal imbalance*, disamping mengurangi *vertical imbalance* (FX. Sugiyanto, 2000: 4).

Dari ulasan di atas peneliti ingin mengetahui sumber-sumber apa saja yang dapat mempengaruhi jumlah besarnya penerimaan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayah Provinsi Jawa Barat, selain itu peneliti juga ingin mengetahui pengaruh dari penerimaan daerah tersebut terhadap tingkat kemandirian pemerintah daerah tersebut. Maka, pada penelitian ini penulis mengambil judul : **“Pengaruh Penerimaan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah di Kabupaten/Kota Wilayah Provinsi Jawa Barat”**.

1.2 Rumusan Masalah

Tujuan dari dilaksanakannya konsep otonomi daerah ialah agar supaya setiap pemerintah Kabupaten/Kota harus mampu melaksanakan kegiatan pembiayaan pemerintahannya secara mandiri tanpa adanya ketergantungan terhadap bantuan dari pemerintah pusat. Dari Kabupaten/Kota yang ada di Jawa Barat hanya sebagian kecil pemerintah daerah yang mampu memperoleh pendapatan asli daerah yang tinggi.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka pertanyaan penelitian yang diajukan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana gambaran mengenai penerimaan daerah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Jawa Barat yang dilihat dari PAD, Transfer Pemerintah Pusat dan Penyertaan Modal (Investasi) Daerah.
2. Bagaimana tingkat kemandirian daerah Kabupaten/Kota yang ada di wilayah Provinsi Jawa Barat.
3. a. Secara parsial, bagaimana pengaruh penerimaan daerah yang terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), transfer pemerintah pusat dan investasi daerah terhadap tingkat kemandirian daerah Kabupaten/Kota wilayah Provinsi Jawa Barat.
b. Secara simultan, bagaimana pengaruh penerimaan daerah yang terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), transfer pemerintah pusat dan investasi daerah terhadap tingkat kemandirian daerah Kabupaten/Kota wilayah Provinsi Jawa Barat.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk menganalisis seberapa besar pengaruh dari sumber-sumber penerimaan daerah terhadap kemandirian daerah di Kabupaten/Kota Wilayah Provinsi Jawa Barat.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui gambaran mengenai penerimaan daerah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Jawa Barat yang dilihat dari PAD, Transfer Pemerintah Pusat dan Penyertaan Modal (Investasi) Daerah.
2. Mengetahui tingkat kemandirian daerah Kabupaten/Kota yang ada di wilayah Provinsi Jawa Barat.
3. a. Mengetahui secara parsial pengaruh dari penerimaan daerah yang terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), transfer pemerintah pusat dan investasi daerah terhadap tingkat kemandirian daerah Kabupaten/Kota wilayah Provinsi Jawa Barat.
b. Mengetahui secara simultan pengaruh dari penerimaan daerah yang terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), transfer pemerintah pusat dan investasi daerah terhadap tingkat kemandirian daerah secara simultan di Kabupaten/Kota yang ada di wilayah Provinsi Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Praktis

Dengan dibuatnya hasil penelitian ini, diharapkan dapat menghimpun informasi sebagai bahan sumbangan pemikiran bagi instansi yang terkait untuk dijadikan referensi serta masukan bagi dinas pendapatan daerah Kabupaten/Kota yang ada di Wilayah Provinsi Jawa Barat.

Dian Agung Lugina, 2012

Pengaruh Penerimaan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah Di Kabupaten/Kota Wilayah Provinsi Jawa Barat

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

1.4.2 Kegunaan Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu referensi serta masukan atas pertimbangan untuk mengembangkan keilmuan akuntansi, khususnya mengenai mata kuliah akuntansi sektor publik terutama dalam bahasan tentang sumber-sumber penerimaan daerah dan kemandirian daerah itu sendiri.

