

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah secara umum menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta mendorong timbulnya inovasi daerah.

Daerah otonomi harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pemerintah pusat harus bisa 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 (Koswara 2000:5).

Tujuan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara nyata, optimal, terpadu, dan dinamis, serta bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan terhadap daerah dan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal atau daerah (Bastian, 2001). Reformasi keuangan daerah ini diharapkan mampu memacu pemerintah daerah otonom melaksanakan otonomi penuh.

Abdul Halim (2007) menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi, yaitu (1) kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, dan (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Isyarat bahwa PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa PAD merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Disamping itu PAD juga mencerminkan kemandirian suatu daerah.

Sebagaimana Santoso (1995:20) dalam Koswara:2000, mengemukakan bahwa PAD merupakan sumber penerimaan yang murni dari daerah, yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah.

Potensi PAD belum mencerminkan kondisi riil. Hal ini dikarenakan meskipun potensi PAD di banyak daerah sangat besar, tetapi hasil pemasukan yang diperoleh pemerintah daerah seringkali masih sangat kecil. Sebagian besar daerah memiliki kontribusi PAD terhadap APBD di bawah 15%. Pengembangan ekonomi lokal yang masih sangat lambat, besarnya biaya pungut dalam pengumpulan pajak dan retribusi daerah, serta tingginya tingkat kebocoran dalam pemasukan ke Pemda adalah di antara masalah kronis yang dihadapi oleh banyak daerah (Wahyudi, 2008).

Kasus tidak tercapainya target PAD terjadi di beberapa Pemerintah Daerah di Indonesia. Alasannya cukup beragam, tapi dari semua alasan yang disebutkan, satu yang tidak pernah absen yakni kesalahan penetapan target pajak/retribusi (Uwein, 2008).

Hingga menjelang tahun 2010 banyak beberapa kasus tidak tercapainya target Pendapatan Asli Daerah pada SKPD di beberapa pemerintah daerah, dimana rata-rata pencapaian PAD tidak melebihi 50% dari target yang telah

dianggarkan. Kasus yang pertama terdapat di Pemerintah Kota Padang, sudah menjelang memasuki tahun 2011 namun masih banyak SKPD yang pencapaian target pendapatannya masih sangat rendah. Hal itu terungkap dalam rapat kerja Komisi II DPRD Padang yang dipimpin Ketua Komisi Surya Jufri Bitel bersama empat SKPD penghasil PAD, yakni Dinas Perhubungan, Dinas Pemuda dan Olahraga, Dinas Pasar dan Dinas Pariwisata. Dinas Pemuda dan Olahraga hingga akhir tahun 2010 rata-rata hanya mampu mencapai target PAD sekitar 7% dari yang dianggarkan, sementara itu Dinas Pasar hanya mampu mencapai target PAD sebesar 7,45 % , demikian pula dengan Dinas Perhubungan yang hanya mampu merealisasikan pendapatan sebesar 23, 17 % dari yang dianggarkan, bahkan Dinas Pariwisata hanya mampu mencapai target PAD sebesar 13,5 % dari anggaran PAD yang dianggarkan. (Padang Today, 2010).

Kasus yang kedua terdapat di Pemerintah Daerah Kota Surabaya, sebanyak 14 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya masuk catatan hitam. Masalahnya, SKPD ini kerap tidak memenuhi target pendapatan asli daerah (PAD) yang ditentukan bersama DPRD dan pemkot.

Dari catatan DPRD Kota Surabaya yang diterima Surabaya Post ke 14 SKPD tak memenuhi target itu, yakni Dinas Perhubungan (Dishub), Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP), Dinas PU Bina Marga, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang (DCKTR), Dinas Pendidikan (Disdik), Dinas Pertanian, Dinas Sosial (Dinsos), Dinas Tenaga Kerja (Disnaker), Dinas Pengelolaan Pendapatan dan Keuangan (DPPK), Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar), Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dispenduk Capil), Dinas Polisi Pamong Praja

(Dispol PP), Dinas Pemuda dan Olahraga (Dispora) serta Dinas Komunikasi dan Informasi (Diskominfo).

Contohnya, Dishub terkait target pendapatan retribusi parkir. Tahun 2009, SKPD ini ditargetkan pendapatan dari retribusi parkir di tepi jalan umum (TPU) sebesar Rp 12,9 miliar, tapi hanya teralisasi Rp 8,4 miliar. Begitu pula target retribusi Tempat Khusus Parkir (TKP) kantor pemerintah sebesar Rp 1 miliar dan hanya tercapai Rp 704 juta. Sedangkan target retribusi parkir 2010 untuk TPU sebesar Rp 19,8 miliar hanya tercapai Rp 11,98 miliar. Target retribusi parkir TKP kantor pemerintah sebesar Rp 1,7 miliar dan hanya tercapai Rp 1 miliar.

Realisasi penerimaan PAD (Pendapatan Asli Daerah) di sejumlah SKPD di Pemprov Sulawesi Barat hingga tahun 2011 ini masih sangat minim. Tercatat masih ada 16 SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) di Sulbar yang realiasi target penerimaan PAD-nya masih nol persen. Padahal sesuai target, mereka sudah harus merealisasikan penerima PAD sebesar 50 persen.

Berdasarkan laporan yang diterima dari pimpinan SKPD saat laporan koordinasi dan evaluasi tersebut, ada 16 SKPD yang belum ada sama sekali realisasi penerimaan PAD-nya tahun ini. Sedangkan sisanya baru rata-rata mencapai realisasi 16,30 persen.

Ke-16 SKPD yang realiasi penerimaan PAD-nya masih nol persen tersebut adalah Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Sosial, Dinas Transmigrasi, Dinas Energi Sumber Daya Mineral, Badan Lingkungan Hidup, Biro Kesra, Biro Keuangan,

Biro Ekonomi Pembangunan, Biro Umum, Biro Perlengkapan, Biro Humas dan Protokoler. (Kopel Online Makassar, 2010)

Sebagai contoh lain, sektor pariwisata dan restoran di Kabupaten Bandung yang merupakan andalan ternyata memberikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tidak signifikan. Pengelola Situ Cileunca hanya memberikan PAD Rp 720.000 bahkan ada rumah makan yang hanya menyetor Rp 10.000 selama tahun 2008. Pada rapat dinas Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dan 31 kecamatan yang dipimpin Bupati Bandung H. Obar Sobarna, terungkap ada sembilan SKPD yang tidak memenuhi target PAD. SKPD yang paling kecil pencapaian targetnya adalah Dinas Pemuda Olahraga dan Pariwisata (Dispopar) (Pikiran Rakyat, 2009).

Menanggapi amat rendahnya PAD dari sektor pariwisata, hotel, dan rumah makan, Sekretaris Komisi C DPRD Kab. Bandung, M. Ihsan mengatakan, sampai saat ini Pemkab Bandung masih lemah dalam hal penagihan dan pengawasannya. Sebagian kewenangan penagihan pajak seperti pajak restoran ada di pihak kecamatan dan sampai kini penagihannya belum optimal (Pikiran Rakyat, 2009).

Penyusunan rencana yang tidak didukung oleh pemahaman dan penguasaan aparat akan proses dan mekanisme penganggaran seringkali mengakibatkan kegagalan dalam pelaksanaannya. Oleh sebab itu, mudah dipahami bahwa para perencana harus memiliki kemampuan dan keterampilan teknis yang memadai dibidang teknik-teknik penganggaran (Wahyudi, 2008).

Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat adalah dua Kabupaten yang ada di Provinsi Jawa Barat yang pemerintah daerahnya senantiasa berupaya meningkatkan pendapatan daerahnya dari tahun ke tahun sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan, baik oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun oleh Pemerintah Daerah itu sendiri.

Dalam Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Bandung tahun 2008, realisasi pendapatan dari pos PAD adalah sebesar 9,8% dari total pendapatan daerah yang diterima. Komponen-komponen pembentuk PAD antara lain pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Tabel 1.1
Rincian Anggaran dan Realisasi
Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD)
Pemerintah Kabupaten Bandung Tahun Anggaran 2008

NO	URAIAN	ANGGARAN	REALISASI		KONTRIBUSI
		(Rp)	(Rp)	%	%
1	PENDAPATAN				
1.1.1	Hasil Pajak Daerah	48,872,518,000.00	51,654,333,709.60	105.69	35.71
1.1.2	Hasil Retribusi Daerah	39,280,227,600.00	36,067,479,245.10	91.82	24.93
1.1.3	Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	35,651,538,693.00	35,674,088,462.00	100.06	24.66
1.1.4	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	15,744,500,000.00	21,264,507,860.38	135.06	14.70
	PAD	139,548,784,293.00	144,660,409,277.08	103.66	100.00

Sumber : BPK 2008

Dari pos Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang mencapai Rp144,660,409,277.08, penerimaan terbesar terdapat pada pos pendapatan pajak daerah yang mencapai Rp51,654,333,709.60 , atau sekitar 35,70% , retribusi daerah sebesar Rp36,067,479,245.10 (25%), hasil pengelolaan kekayaan daerah

yang dipisahkan sebesar Rp35,674,088,462.00 (24,6%) , dan sisanya merupakan lain-lain pendapatan yang sah sebesar Rp21,264,507,860.38 (14,6%). Realisasi PAD yang diterima Pemerintah Kabupaten Bandung pada tahun 2008 yang mencapai Rp. 144 miliar tersebut lebih besar 3,6% dibandingkan dengan anggaran PAD yang dianggarkan (BPK, 2008).

Tabel 1.2
Rincian Anggaran dan Realisasi
Pendapatan Per SKPD
Pemerintah Kabupaten Bandung Tahun Anggaran 2008

No	URAIAN	ANGGARAN	REALISASI	
		(Rp)	(Rp)	%
1	Dinas Kesehatan	4.500.000.000,00	5.078.144.000,00	112,85
2	RSD Majalaya	6.200.000.000,00	6.245.472.024,00	100,73
3	RSD Soreang	11.200.000.000,00	9.338.549.475,00	83,38
4	Dinas Bina Marga	325.000.000,00	329.383.680,00	101,35
5	Dinas Perumahan, Penataan Ruang & Kebersihan	3.983.420.000,00	3.378.285.985,00	84,81
6	Dinas Perhubungan	4.022.000.000,00	3.034.300.300,00	75,44
7	Badan Pengendalian Lingkungan Hidup	300.000.000,00	264.530.000,00	88,18
8	Dinas Sosial dan Kependudukan	400.000.000,00	421.090.000,00	105,27
9	Dinas Tenaga Kerja	110.000.000,00	112.366.000,00	102,15
10	Dinas Koperasi , Industri, dan UMKM	4.004.000.000,00	3.174.105.156,00	79,27
11	Sekretariat Daerah	3.725.000.000,00	4.079.288.491,00	109,51
12	Dinas Pemuda dan Olahraga	101.000.000,00	38.434.620,00	38,05
13	Dinas Pendapatan Daerah	1.407.446.147.786,00	1.428.337.558.159,98	101,48
14	Penerimaan Dari Kecamatan	3.101.657.600,00	3.344.625.385	107,83
15	Dinas Pertanian, Perkebunan, dan Kehutanan	125.650.000,00	125.663.700,00	100,01
16	Dinas Sumberdaya	95.000.000,00	99.792.900,00	105,05

	Air, Pertambangan dan Energi			
17	Dinas Peternakan dan Perikanan	285.000.000,00	276.947.298,00	97,17
	JUMLAH	1.449.923.875.386,00	1.467.678.537.174,08	101,22

Sumber : BPK 2008

Pencapaian target yang melebihi anggaran tidak secara menyeluruh terjadi pada SKPD pengelola PAD, ada sebagian SKPD yang tidak mencapai target diantaranya Dinas Koperasi dan UMKM (79,27%) , Dinas Perhubungan (75,44%), serta Dinas Peternakan dan Perikanan (97,17%) dari target yang telah ditetapkan, selain itu ada beberapa SKPD yang tidak melakukan penganggaran pendapatan, namun dalam pelaksanaannya ada realisasi walaupun dalam jumlah yang sangat kecil dari anggaran objek PAD lainnya (BPK, 2008).

Dalam Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Bandung Barat tahun 2008, realisasi pendapatan dari pos PAD adalah sebesar 4,7% dari total pendapatan daerah yang diterima. Komponen-komponen pembentuk PAD antara lain pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Tabel 1.3
Rincian Anggaran dan Realisasi
Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD)
Pemerintah Kabupaten Bandung Barat Tahun Anggaran 2008

NO	URAIAN	ANGGARAN	REALISASI		KONTRIBUSI
		(Rp)	(Rp)	%	%
	PENDAPATAN				
1.1.1	Hasil Pajak Daerah	18.322.050.000,00	19.719.128.150,00	107,63	58.65
1.1.2	Hasil Retribusi Daerah	9.195.108.550,00	9.263.924.685,00	100,75	27.55
1.1.3	Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	300.000.000,00	-	-	-
1.1.4	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	1.839.090.000,00	4.634.421.491,00	252,00	13.78
	PAD	29.656.248.550,00	33.617.474.326,00	113,35	100.00

Sumber : BPK, 2008

Dari pos Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang mencapai Rp33.617.474.326,00, penerimaan terbesar terdapat pada pos pendapatan pajak daerah yang mencapai Rp19.719.128.150,00, atau sekitar 35,70% , retribusi daerah sebesar Rp9.263.924.685,00 (25%), dan sisanya merupakan lain-lain pendapatan yang sah sebesar Rp4.634.421.491,00 (14,6%). Realisasi PAD yang diterima Pemerintah Kabupaten Bandung Barat pada tahun 2008 yang mencapai Rp. 144 miliar tersebut lebih besar 3,3% dibandingkan dengan anggaran PAD yang dianggarkan (BPK, 2008).

Tabel 1.4
Rincian Anggaran dan Realisasi
Pendapatan Per SKPD
Pemerintah Kabupaten Bandung Barat Tahun Anggaran 2008

No	URAIAN	ANGGARAN	REALISASI	
		(Rp)	(Rp)	%
1	Dinas Kesehatan dan Sosial	2.000.000.000,00	1.719.048.950,00	86,00
2	Sekretariat Daerah	1.227.000.000,00	1.185.058.720,00	95,58
3	Dinas Pekerjaan Umum	1.590.000.000,00	1.742.644.384,00	109,60
4	Dinas Perhubungan, pariwisata, dan informasi	1.412.667.500,00	1.375.728.600,00	97,38
5	Kantor Lingkungan Hidup	179.698.000,00	170.558.000,00	94,91
6	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	297.025.000,00	300.961.000,00	101,32
7	Dinas Koperasi , Perdagangan dan Industri	1.450.905.000,00	1.438.810.600,00	99,16
8	Dinas Pendapatan Daerah	680.481.931.605,00	696.081.962.913,98	102,30
9	Dinas Peternakan dan Perikanan	226.090.000,00	185.109.426,00	81,87
JUMLAH		688.865.317.105,00	704.199.882.593,88	102,22

Sumber: BPK, 2008

PAD berperan besar terhadap proses pelaksanaan pembangunan daerah, karena PAD digunakan untuk membiayai belanja pembangunan setiap tahunnya. Masih lemahnya kemampuan PAD memacu pemerintah daerah untuk semakin giat menggali potensi daerah guna penerimaan PAD. Sehingga proses penyusunan PAD merupakan proses yang sangat berpengaruh besar dalam penetapan target dari penerimaan PAD pada periode berikutnya, karena target tersebut merupakan tolak ukur dari kinerja Pemerintah Daerah dalam menggali potensi daerah dalam rangka peningkatan PAD.

Berdasarkan uraian diatas serta pentingnya penelitian ini, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul :

“PENGARUH PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAERAH TERHADAP EFEKTIVITAS PENCAPAIAN TARGET PENDAPATAN ASLI DAERAH (Studi Kasus Pada SKPD Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat Provinsi Jawa Barat)”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penyusunan anggaran Pendapatan Daerah di SKPD Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat.
2. Bagaimana Efektifitas pencapaian target Pendapatan Asli Daerah di SKPD Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat.
3. Bagaimana pengaruh penyusunan anggaran Pendapatan Daerah terhadap efektifitas pencapaian target Pendapatan Asli Daerah di SKPD Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka maksud dan tujuan penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut :

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana pengaruh Penyusunan Anggaran Pendapatan Daerah terhadap Efektivitas Pencapaian Target Pendapatan Asli Daerah.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai, yaitu untuk mengetahui :

1. Bagaimana proses penyusunan anggaran Pendapatan Daerah di SKPD Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat.

2. Efektivitas Pencapaian target Pendapatan Asli Daerah di SKPD Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat.
3. Pengaruh penyusunan anggaran Pendapatan Daerah terhadap efektivitas pencapaian target Pendapatan Asli Daerah di SKPD Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna secara praktis dan akademis.

1.4.1 Kegunaan Praktis

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat menghimpun informasi sebagai bahan sumbangan pemikiran bagi pemerintah daerah untuk dijadikan referensi bagi pemerintah daerah guna meningkatkan kinerja terutama dalam penyusunan anggaran dan efektivitas pencapaian target Pendapatan Asli Daerah.

1.4.2 Kegunaan Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu referensi serta masukan atau pertimbangan untuk mengembangkan keilmuan akuntansi, khususnya mengenai mata kuliah akuntansi sektor publik terutama dalam bahasan tentang manajemen keuangan daerah.