

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Setelah beberapa dekade pola sentralisasi dianut oleh Bangsa Indonesia. Namun semenjak tahun 2001 pola tersebut berganti dengan pola baru yang disebut desentralisasi atau yang lebih dikenal sebagai otonomi daerah. Sistem pemerintahan Republik Indonesia menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang dilaksanakan secara bersama-sama. Untuk mewujudkan pelaksanaan asas desentralisasi tersebut maka dibentuk daerah otonom yang terbagi dalam daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang bersifat otonom sesuai dengan ketentuan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut pasal 1 dalam Undang-Undang tersebut dirumuskan bahwa “Daerah Otonom”, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mardiasmo (2004:46) mengemukakan bahwa misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal sekurang-kurangnya ada tiga, yaitu (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya

daerah, serta (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Sedangkan tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah membawa perubahan yang mendasar pada tata pemerintahan dan sistem keuangan baik pemerintah pusat maupun daerah. Perubahan tata pemerintahan tersebut terwujud dalam bentuk pemberian otonomi daerah dan desentralisasi fiskal kepada pemerintahan daerah.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah seperti yang dikemukakan Syamsi (dalam Elita Dewi, 2002:2) yaitu kemampuan struktural organisasinya, kemampuan aparatur daerah, kemampuan mendorong partisipasi masyarakat dan kemampuan keuangan daerah. Diantara faktor tersebut, faktor keuangan merupakan faktor esensial untuk mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Kurangnya kemampuan pemerintah daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri khususnya dalam hal keuangan akan menyebabkan pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan dan pembangunan.

Dewasa ini terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah dalam hal keuangan seperti yang dikemukakan Hirawan (dalam Irianto, 2005:2) yaitu *pertama*, sebagian besar dari penerimaan daerah berasal dari sumbangan atau subsidi pemerintahan pusat yang tercermin dari besarnya anggaran rutin melalui subsidi otonomi daerah. *Kedua*, rendahnya kemampuan daerah untuk menggali sumber-sumber asli daerahnya. *Ketiga*, kurangnya usaha dan kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola dan menggali sumber-sumber pendapatan yang ada. *Keempat*, masalah kurangnya kesadaran masyarakat dalam membayar pajak, retribusi dan pungutan lainnya.

Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi daerah, pemerintah melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, diantaranya dengan melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, salah satunya dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemberian kewenangan dalam pengenaan pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan dapat lebih mendorong pemerintah daerah untuk terus berupaya mengoptimalkan pendapatan asli daerah (PAD), khususnya yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah yang merupakan sumber-sumber PAD adalah salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam menyelenggarakan otonomi daerah serta merupakan sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan

pembangunan daerah. Sumber-sumber pendapatan asli daerah tersebut merupakan sumber pendapatan yang sepenuhnya dapat direncanakan atau ditargetkan dan direalisasikan oleh pemerintah daerah.

Idealnya sumber penerimaan utama daerah adalah yang berasal dari PAD, sedangkan *grants* hanya diposisikan sebagai penutup celah antara kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) dan kebutuhan fiskal (*fiscal needs*). Namun data menunjukkan proporsi PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20%. Bahkan kenyataan tersebut terjadi baik pada era sebelum maupun sesudah era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal (Haryo Kuncoro dalam R. Dian Hardian, 2004:3). Jadi jelas bahwa kontribusi PAD terhadap belanja daerah masih relatif kecil hanya 20% sedangkan 80% sumber pembiayaan lain masih tergantung pada sumber lain seperti dana yang bersumber dari dana perimbangan dan pinjaman daerah.

Demikian pula di kabupaten/kota yang ada di Jawa Barat, untuk menunjang pelaksanaan otonomi daerah atau penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat pemerintah kabupaten/kota yang ada di Jawa Barat perlu menggali potensi pendapatan daerah seoptimal mungkin yang kemudian dikelola oleh dinas pendapatan daerah yang ada di kabupaten/kota daerah masing-masing yang ada di Jawa Barat.

Sampai dengan akhir tahun 2008, Jawa Barat memiliki 26 kabupaten/kota daerah otonomi. Dikarenakan laporan keuangan daerah tahun 2008 untuk seluruh kabupaten/kota se-Jawa Barat belum selesai dalam proses pengauditan oleh pihak

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) maka dari itu, digunakanlah data dari BPK untuk tahun anggaran 2007.

Berikut ini (Tabel 1.1) adalah laporan keuangan PAD dari enam kabupaten/kota yang ada di Jawa Barat pada tahun 2007. Kabupaten/kota yang diambil adalah Kabupaten dan Kota Bandung diambil sebagai contoh dikarenakan Kabupaten dan Kota Bandung merupakan pusat Provinsi Jawa Barat. Sedangkan untuk Kabupaten dan Kota Bogor merupakan bagian sebelah Barat Provinsi Jawa Barat. Dan untuk Kabupaten dan Kota Cirebon merupakan bagian sebelah Utara Provinsi Jawa Barat. Kabupaten dan kota tersebut dirasa cukup mewakili untuk memperlihatkan gambaran penerimaan PAD kabupaten/kota yang ada di Jawa Barat sebagai latar belakang penelitian ini.

**Tabel 1.1**  
**Target Dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD)**  
**Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun 2007**

No.	Kabupaten/Kota	PAD		%
		Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	
1	Kabupaten Bandung	152.407.266.000,00	147.630.987.490,05	96,87
2	Kabupaten Bogor	267.698.550.000,00	265.371.324.234,35	99,13
3	Kabupaten Cirebon	113.778.155.384,70	100.692.757.876,00	88,50
4	Kota Bandung	281.981.582.739,00	287.249.534.045,00	101,87
5	Kota Bogor	71.687.047.669,00	79.819.169.545,00	111,34
6	Kota Cirebon	60.149.741.350,00	62.785.311.466,00	104,38

*Sumber: Laporan Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat (diolah)*

Dari tabel 1.1 tersebut, dapat dideskripsikan sebagai berikut: pada tahun 2007 Kabupaten Bandung hanya mencapai Rp147.630.987.490,05 dari target PAD yang telah ditetapkan yaitu sebesar Rp152.407.266.000,00. Ini artinya Kabupaten Bandung hanya mencapai target PAD sebesar 96,87%. Untuk Kabupaten Bogor yang memiliki target PAD tahun 2007 sebesar

Rp267.698.550.000,00 hanya dapat mencapai target sebesar Rp265.371.324.234,35 ini artinya Kabupaten Bogor hanya mencapai target PAD sebesar 99,13%. Dan untuk Kabupaten Cirebon yang memiliki target PAD untuk tahun 2007 sebesar Rp113.778.155.384,70 hanya dapat mencapai target sebesar Rp100.692.757.876,00 ini artinya Kabupaten Cirebon hanya mencapai 88,50% dari PAD yang telah ditargetkan. Sedangkan untuk Kota Bandung dapat mencapai target PAD sebesar Rp287.249.534.045,00 dari target PAD sebesar Rp281.981.582.739,00. Ini artinya Kota Bandung dapat mencapai target PAD sebesar 101,87% dari target PAD yang telah ditetapkan. Untuk Kota Bogor yang memiliki target PAD tahun 2007 sebesar Rp71.687.047.669,00 telah mencapai target PAD sebesar Rp79.819.169.545,00 ini artinya Kota Bogor pada tahun 2007 mampu mencapai target PAD sebesar 111,34% dari target PAD yang telah ditetapkan. Dan untuk Kota Cirebon mencapai target PAD sebesar Rp62.785.311.466,00 dari target PAD sebesar Rp60.149.741.350,00 ini artinya Kota Cirebon mampu mencapai Target PAD tahun 2007 sebesar 104,38% dari target PAD yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dari tabel 1.1 tersebut terlihat bahwa untuk Kabupaten Bandung, Kabupaten Bogor dan Kabupaten Cirebon ternyata tidak mencapai target PAD yang telah ditetapkan. Dan untuk Kota Bandung, Kota Bogor dan Kota Cirebon telah mencapai target PAD yang telah ditetapkan.

Berdasarkan tabel 1.1 terlihat adanya ketidak tercapaian target PAD yang terjadi di Kabupaten Bandung, Kabupaten Bogor, dan Kabupaten Cirebon apakah terjadi pula ketidak tercapaian target PAD di kabupaten-kabupaten lainnya yang

ada di Jawa Barat. Padahal jika dilihat dari segi geografis, kabupaten dan kota ini sangat berdekatan sekali lokasinya. Seperti halnya Kota Bandung yang letak geografisnya berdekatan dengan Kabupaten Bandung yang notabene Kota Bandung dapat mencapai target PAD yang telah ditetapkan, namun untuk Kabupaten Bandung tidak dapat mencapai target PAD yang telah ditetapkan. Begitu pun halnya yang terjadi di Kabupaten dan Kota Bogor dan juga Kabupaten dan Kota Cirebon.

Beranjak dari data tersebut mengenai adanya ketidak tercapaian target PAD di beberapa kabupaten di Jawa Barat dan adanya ketercapaian target PAD di beberapa kota di Jawa Barat (pada tabel 1.1) dapat ditelusuri dari ketercapaian atau ketidak tercapaian target yang berasal dari sumber-sumber PAD itu sendiri.

Karena sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sumber-sumber PAD kabupaten/kota terdiri dari:

1. Hasil Pajak Daerah;
2. Hasil Retribusi Daerah;
3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan (antara lain: bagian laba, deviden, dan penjualan saham milik daerah);

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah (antara lain hasil penjualan aset tetap Daerah dan Jasa giro).

Berdasarkan undang-undang tersebut, dapat diartikan bahwa ketercapaian target PAD dapat didukung oleh besar kecilnya penerimaan yang berasal dari sumber-sumber pendapatan asli daerah terlebih lagi PAD akan mencapai target yang telah ditetapkan apabila sumber-sumber pendapatan asli daerahnya pun mencapai target yang telah ditetapkan sebelumnya. Semua pendapatan daerah daerah itu mempunyai peranan penting dalam keuangan daerah yang merupakan salah satu tolak ukur di dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab secara proporsional.

Namun tentunya, perlu diingat juga bahwa besar atau kecilnya PAD tergantung kepada potensi atau sumber daya yang ada pada masing-masing daerah dan tergantung pula pada upaya pemerintah daerah untuk menggali potensi dan berupaya agar potensi tersebut dapat dimanfaatkan secara optimal. Secara tidak langsung ini juga menerangkan bahwa tidak ada standar baku bahwa tiap kabupaten/kota harus mencapai target yang sama, yang ada adalah bahwa setiap kabupaten/kota harus mengupayakan agar semua sumber PAD yang telah ditargetkan dapat tercapai sehingga PAD dapat mencapai target yang diinginkan.

Dengan latar belakang tersebut, peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul: **Analisis sumber-sumber pendapatan asli daerah terhadap pendapatan asli daerah di kabupaten/kota wilayah Provinsi Jawa Barat.**



## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Seberapa besar pengaruh pajak daerah terhadap PAD di kabupaten/kota wilayah Provinsi Jawa Barat?
2. Seberapa besar pengaruh retribusi daerah terhadap PAD di kabupaten/kota wilayah Provinsi Jawa Barat?
3. Seberapa besar pengaruh pendapatan hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan terhadap PAD di kabupaten/kota wilayah Provinsi Jawa Barat?
4. Seberapa besar pengaruh lain-lain PAD yang sah terhadap PAD di 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 pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain PAD yang sah terhadap penerimaan PAD di kabupaten/kota wilayah Provinsi Jawa Barat.

### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian dan penelitian ini untuk:

1. Mengetahui seberapa besar pengaruh pajak daerah terhadap PAD di kabupaten/kota wilayah Provinsi Jawa Barat.

2. Mengetahui seberapa besar pengaruh retribusi daerah terhadap PAD di kabupaten/kota wilayah Provinsi Jawa Barat.
3. Mengetahui seberapa besar pengaruh hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terhadap PAD di kabupaten/kota wilayah Provinsi Jawa Barat.
4. Mengetahui seberapa besar pengaruh lain-lain PAD yang sah terhadap PAD di kabupaten/kota wilayah Provinsi Jawa Barat.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

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

##### **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.

##### **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 Pendapatan Asli Daerah dan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah itu sendiri.