

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Pelaksanaan otonomi daerah secara tegas dilakukan setelah ditetapkannya Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua paket undang – undang dimaksud menjadi landasan hukum terjadinya perubahan tata kelola pemerintahan dari model sentralisasi menjadi desentralisasi atau sering disebut otonomi daerah.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menjadi titik awal dimulainya Otonomi Daerah. Otonomi Daerah pada hakekatnya memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk lebih mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah, baik menyangkut sumber daya manusia maupun sumber daya alam, artinya saat sekarang daerah sudah diberi kewenangan untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah.

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.

Dengan pesatnya perkembangan masing-masing daerah yang ada di Indonesia, hal tersebut sejalan dengan awal munculnya kebijakan mengenai otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Otonomi daerah menekan adanya peranan serta kemampuan pemerintah daerah dalam pembangunan dan juga pengelolaan keuangan daerah yang diupayakan semakin membaik. Perlunya pemerintah daerah mengubah komposisi belanja yang sebelumnya didominasi untuk penggunaan belanja rutin yang relatif kurang produktif, tetapi mengalokasikan belanja yang mengacu kepada pendanaan atas pengadaan pelayanan umum kepada masyarakat di berbagai sektor, dengan semakin meningkatnya belanja maka akan dibutuhkan dana yang besar agar belanja untuk pemerintah dapat terpenuhi.

Untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer Dana Perimbangan. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR (Dewan Perwakilan Rakyat).

Pemerintah daerah merupakan satu kesatuan organisasi non profit yang termasuk dalam kelompok akuntansi sektor publik. Sektor publik lebih ditujukan

kepada pemenuhan kebutuhan publik. Oleh karena itu diharapkan mampu mewujudkan pelayanan publik dengan standar pelayanan maksimal. Untuk memperlancar pelaksanaan program dan aktivitas yang telah direncanakan serta mempermudah pengendalian, pemerintah daerah menyusun APBD. APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), proses penyusunan dan pelaksanaan APBD hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan aktivitas yang menjadi preferensi daerah yang bersangkutan.

Secara garis besar APBD terdiri dari Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan. Belanja Daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Adanya belanja yang semakin meningkat maka dibutuhkan dana yang semakin besar pula agar belanja untuk kebutuhan pemerintah daerah dapat terpenuhi. Untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak/retribusi dan mengelola Sumber Daya Alam. Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil) dan Pinjaman Daerah, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Perkembangan dana alokasi belanja daerah ini ditentukan dengan seberapa besar penerimaan daerah yang bersangkutan. Sesuai dengan salah satu

wewenang yang diserahkan kepada pemerintah daerah yaitu wewenang untuk menggali sendiri sumber keuangannya. Pemerintah daerah dapat meningkatkan penerimaan daerah, dimana melalui hasil pengelolaan sumber daya tersebut akan masuk ke dalam penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang nantinya akan dialokasikan sebagai salah satu sumber pendanaan belanja bagi pemerintah daerah di samping sumber-sumber pendapatan yang lain.

Selain dari Pendapatan Asli Daerah, penerimaan daerah juga bersumber dari dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Ketika penerimaan pendapatan asli daerah belum mampu untuk memenuhi belanja daerah, pemerintah daerah mengharapkan adanya dana transfer dari pemerintah pusat untuk menutupi dana alokasi belanja daerah setiap tahunnya. Dalam konteks ini, dana perimbangan yang merupakan penerimaan daerah yang ditransfer dari pusat seringkali dijadikan sumber pembiayaan untuk mendanai segala kegiatan setiap harinya (UU No.33 Tahun 2004).

Besarnya Pendapatan Asli Daerah menjadi salah satu faktor penentu dalam menentukan belanja daerah. Hal ini sesuai dengan PP No 12 tahun 2019 yang menyatakan bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan.

Total Pendapatan Asli Daerah dari 27 kabupaten/kota di Jawa Barat tahun 2015 tumbuh 23,81 persen. Naik pada tahun 2016 sebesar 27,69 persen. Tapi tahun 2017 turun hingga 24,05 persen. Dan naik tumbuh di tahun 2018 sebesar 33,91 persen . Tahun 2019 menjadi 34,87 persen.

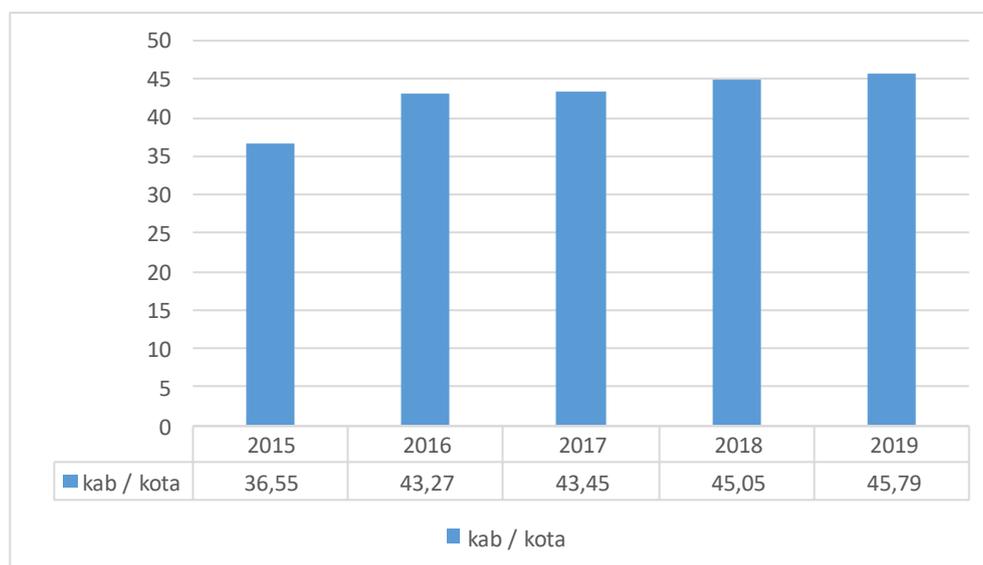


**Gambar 1.1** Pendapatan Asli Daerah (dalam triliun rupiah)  
**Sumber:** <https://jabar.bps.go.id>

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran daerah masing-masing dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (PP No.55/2005 tentang Dana Perimbangan), (Erdi & Oktviani, 2015). Dengan desentralisasi, pemerintah daerah mampu mengoptimalkan kemampuan dalam mengelola sumber daya yang dimiliki sehingga tidak mengandalkan Dana Alokasi Umum.

Dana Alokasi Khusus merupakan bagian dari dana perimbangan yang dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu untuk membiayai kebutuhan khusus, (Agus & Ainur, 2013). Tujuan Dana Alokasi Khusus untuk mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah.

Dana alokasi khusus (DAK) merupakan salah satu mekanisme transfer keuangan Pemerintah Pusat ke daerah yang bertujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Sesuai dengan peruntukannya DAK hanya untuk kegiatan fisik. Walaupun kontribusi DAK sangat kecil (hanya sekitar 7%) dari total dana perimbangan, DAK memainkan peran strategis dalam dinamika pembangunan sarana dan prasarana pelayanan dasar di daerah, karena sesuai dengan prinsip desentralisasi dan akuntabilitas bagi penyediaan pelayanan dasar masyarakat. Di sisi lain kemampuan keuangan daerah sangat terbatas dan kualitas belanja daerah juga masih sangat rendah.



**Gambar 1.2 Dana Perimbangan (dalam triliun rupiah)**  
**Sumber: <https://jabar.bps.go.id>**

Total Dana Perimbangan dari 27 kabupaten/kota di Jawa Barat tahun 2015 tumbuh 36,55 persen. Naik tajam pada tahun 2016 sebesar 43,27 persen. Tahun 2017 meningkat menjadi 43,45 persen. Tahun 2018 sebesar 45,05 persen. Dan Tahun 2019 menjadi 45,79 persen.

Dana Bagi Hasil merupakan dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU No.33 Tahun 2004, Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah).



**Gambar 1.3 Lain- Lain Pendapatan Daerah Yang Sah (dalam trilliun rupiah)**

**Sumber: <https://jabar.bps.go.id>**

Total Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah dari 27 kabupaten/kota di Jawa Barat tahun 2015 tumbuh 55 persen. Turun tajam pada tahun 2016 sebesar 28 persen. Tahun 2017 turun menjadi 11,67 persen. Tahun 2018 sebesar 6,81 persen. Dan Tahun 2019 menjadi 6,46 persen.

Pembagian DBH dilakukan berdasarkan prinsip *by origin*. Penyaluran DBH dilakukan berdasarkan prinsip Based on Actual Revenue.

Maksudnya adalah penyaluran DBH berdasarkan realisasi penerimaan tahun anggaran berjalan (Pasal 23 UU 33/2004). Jenis-jenis DBH meliputi DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam. DBH Pajak meliputi Pajak Bumi dan Bangunan, Pajak Penghasilan dan Cukai Hasil Tembakau. Sedangkan DBH SDA meliputi Kehutanan, Mineral dan Batu Bara, Minyak Bumi dan Gas Bumi, Pengusahaan Panas Bumi dan Perikanan.

Permasalahan yang terjadi saat ini, pemerintah daerah terlalu menggantungkan alokasi DAU untuk membiayai belanja daerah dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah. Disaat alokasi DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah akan berusaha agar pada periode berikutnya dana DAU yang diperoleh tetap.

Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangannya dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan serta pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Belanja daerah (Permendagri No. 13 Tahun 2006) adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah, yang mengurangi ekuitas dana lancar, dimana merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran.

Belanja daerah jika dikaitkan dengan program dan kegiatannya diklasifikasikan menjadi dua jenis yaitu belanja langsung merupakan belanja yang

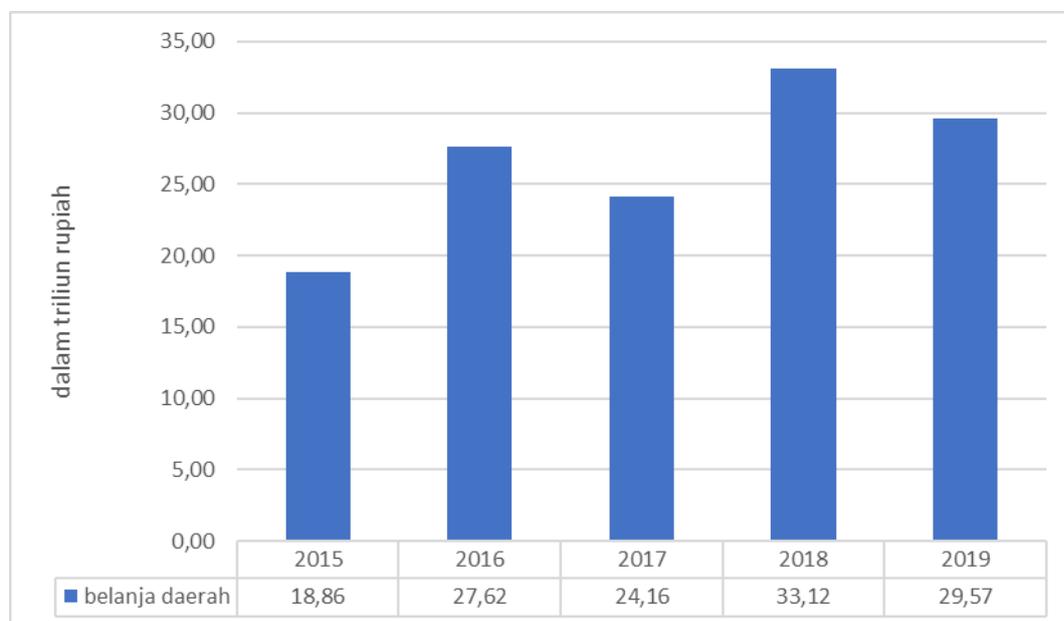
dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tersebut dilaksanakan untuk menjalankan program dan kegiatan dan pemerintah daerah dan dianggarkan pada belanja SKPD. Yang termasuk dalam belanja langsung diantaranya adalah : belanja pegawai (upah dan honorarium), belanja barang dan jasa dan belanja modal. Belanja tidak langsung, belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Terdiri dari belanja pegawai (gaji dan tunjangan, uang representasi), belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Belanja tidak langsung hanya dapat dianggarkan oleh SKPKD.

Belanja daerah bertujuan untuk memajukan daerah dan mensejahterakan masyarakatnya, semakin banyak pendapatan daerah yang mampu diperoleh maka daerah akan semakin mampu dan mandiri membiayai belanja daerahnya. Agar semakin mandiri suatu daerah diperlukan kesadaran dari masyarakatnya untuk ikut serta menyumbang pendapatan asli daerah melalui membayar pajak daerah hingga membayar retribusi daerah.

Beberapa kendala yang umumnya dihadapi daerah sehingga pelaksanaan belanja daerah tidak tepat waktu antara lain :

- penetapan Perda APBD yang terlambat, menyebabkan terlambatnya pelaksanaan kegiatan;
- terjadinya gagal lelang, sehingga pemda harus mengulang proses lelang yang pada akhirnya menghambat penyerapan anggaran dan pencapaian output; dan

belum selesainya persiapan pelaksanaan kegiatan, misalnya pembebasan tanah.



**Gambar 1.4 Belanja Daerah Kota/Kabupaten Jawa Barat 2015 – 2019**

(triliun rupiah) Sumber: <https://jabar.bps.go.id>

Total belanja daerah dari 27 kabupaten/kota di Jawa Barat tahun 2015 tumbuh 18,86 persen. Melonjak tajam pada tahun 2016 sebesar 27,62 persen. Tapi tahun 2017 turun hingga 24,16 persen. Dan tumbuh di tahun 2018 sebesar 33,12 persen. Tahun 2019 laju belanja menurun menjadi 29,57 persen.

Provinsi Jawa Barat sebagai salah satu daerah otonom yang terdiri dari 18 kabupaten dan 9 kota, memiliki kebijakan belanja daerah dengan pola pembelajaran yang proporsional, efisien dan efektif (Pemerintah Provinsi Jawa Barat, 2018). Lebih lanjut, penyusunan belanja daerah diprioritaskan untuk menunjang efektivitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Satuan Kerja Perangkat

Daerah (SKPD) dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan daerah yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Timbulnya perbedaan antara pelaksanaan desentralisasi / otonomi daerah di 27 kota/kabupaten di Jawa Barat yang diharapkan dengan kenyataan yang terjadi, inilah yang kemudian menjadi daya tarik penulis untuk mengadakan penelitian dengan mengambil judul ” **PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA PERIMBANGAN DAN LAIN LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH TERHADAP BELANJA DAERAH ( Sensus pada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota Di Provinsi Jawa Barat Periode 2015 – 2019 )**”.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Dari uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Periode 2015 – 2019?
2. Bagaimana Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah secara parsial terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Periode 2015 – 2019?
3. Bagaimana Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah secara bersama-sama terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Periode 2015 – 2019?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Dari pemaparan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Periode 2015 – 2019.
2. Untuk mengetahui Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah secara parsial terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Periode 2015 – 2019.
3. Untuk mengetahui Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah secara bersama-sama terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Periode 2015 – 2019.

### **1.4. Kegunaan Hasil Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **1.4.1. Kegunaan Teoritis**

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam aspek teoritis (keilmuan) yaitu bagi perkembangan ilmu manajemen, melalui pendekatan serta metode – metode yang digunakan terutama dalam upaya menggali pendekatan – pendekatan baru dalam aspek Pendapatan Pemerintah Daerah dapat menjadi variabel – variabel yang berpengaruh terhadap Belanja Daerah di masing – masing daerah.

2. Menambah bahan kepustakaan Program Studi Magister Manajemen Program Pasca Sarjana Universitas Siliwangi Tasikmalaya terutama berkaitan dengan APBD Pemerintah Daerah dan Belanja Daerah.

#### **1.4.2. Kegunaan Praktis**

1. Hasil penelitian dapat memberikan sumbangan pemikiran dan pertimbangan, khususnya bagi pihak terkait terutama pemerintah daerah. Dengan adanya penelitian ini diharapkan Pemerintah Daerah mampu mengoptimalkan pengelolaan keuangan daerahnya baik dari sisi pendapatan maupun belanja daerahnya terutama dalam pengelolaan PAD sebagai sumber pembiayaan di daerah sehingga tercapainya pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah secara ekonomis, efisien dan efektif demi tercapainya keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah yang pada akhirnya mampu mendorong terwujudnya pertumbuhan ekonomi daerahnya yang pada akhirnya mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya.
2. Hasil penelitian dapat juga dijadikan sebagai bahan perbandingan bagi pihak – pihak terkait yang melakukan penelitian lanjutan.

#### **1.4 Lokasi dan Jadwal Penelitian**

Penelitian ini akan dilaksanakan pada 27 Kabupaten/Kota di Jawa Barat yaitu Kabupaten Bandung, Bandung Barat, Bekasi, Bogor, Ciamis, Cianjur, Cirebon, Garut, Indramayu, Karawang, Kuningan, Majalengka, Pangandaran, Purwakarta, Subang Sukabumi, Sumedang Tasikmalaya, Kota Bandung, Banjar, Bekasi, Bogor, Cimahi, Cirebon, Depok, Sukabumi dan Kota Tasikmalaya. Sedangkan waktu pelaksanaan penelitian ini selama 6 (lima) bulan, yaitu dimulai

pada bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2021. (Jadwal Penelitian pada Lampiran I).