

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dari Sentralistik menjadi Desentralistik dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab yaitu Daerah diberi kewenangan untuk mengurus rumah tangga sendiri. Otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah berkaitan dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas dan potensi daerah tersebut.

Penyerahan kewenangan dari pemerintah kepada daerah otonom, menimbulkan terjadinya pergeseran peran dan merupakan langkah terbaik dalam memberdayakan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi berkembang dan sadar akan kemampuan serta potensi daerahnya menurut prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber-sumber keuangan sendiri, diantaranya yang menjadi sumber utama bagi daerah yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah meliputi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Bumi dan Pengelolaan Kekayaan Daerah serta Pendapatan lainnya. Dampak dari otonomi daerah juga mengharuskan setiap daerah untuk selalu

berupaya meningkatkan sumber Pendapatan Asli Daerah agar daerah mampu mandiri dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Penyelenggaraan otonomi daerah harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Dan otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah daerah dan pusat. Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Selama ini pemerintah daerah banyak bergantung pada pemerintah pusat, karena terbatasnya jumlah dana yang berkaitan dengan sumber dana yang telah diatur oleh pemerintah pusat. Dengan ketergantungan pemerintah daerah dalam hal dana bagi penyelenggaraan urusan, maksudnya adalah adanya kemampuan daerah secara ekonomis artinya dapat menjadikan daerah berdiri sendiri tanpa ketergantungan dengan pusat. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan Negara.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menyebutkan bahwa apabila kebutuhan pembiayaan suatu daerah lebih banyak diperoleh dari subsidi atau bantuan dari pusat, dan nyata-nyata kontribusi PAD terhadap kebutuhan pembiayaan tersebut sangat kecil, maka dipastikan bahwa kinerja keuangan daerah itu masih lemah. Pada prinsipnya semakin besar sumbangan PAD terhadap Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat. Masalah yang dihadapi saat ini adalah masih lemahnya kemampuan Pendapatan Asli Daerah sehingga akan berpengaruh secara langsung terhadap pendapatan daerah pada kebanyakan daerah. Dikarenakan besarnya tingkat PAD di Pemerintah Kota yang menyangkut target dan realisasi untuk tahun anggaran berikutnya, hal ini dapat berkonsekuensi terhadap komponen-komponen PAD. Selain itu juga untuk alokasi penggunaan PAD terhadap belanja daerah, yang salah satunya dikelompokkan menjadi belanja langsung.

Fenomena yang paling mencolok otonomi daerah di Indonesia adalah ketergantungan pemerintah daerah yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Ketergantungan ini terlihat jelas dari aspek keuangan. Alokasi transfer (DAU) yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah kurang memperhatikan kemampuan daerah dalam mengoptimalkan sumber-sumber pendanaannya. Akibatnya, pemerintah daerah akan selalu menuntut transfer yang besar dari pemerintah pusat, bukannya memaksimalkan kapasitas fiskal daerah (potensi fiskal). Ketergantungan ini akan menimbulkan rendahnya peran daerah itu sendiri dalam mendanai belanja daerah serta semakin dominannya peran transfer dari pusat, dalam hal ini adalah Dana Alokasi Umum (DAU). Fenomena tersebut di dalam banyak literatur disebut sebagai *flypaper effect*. Meski begitu Pemerintah Pusat tetap memberi dana bantuan yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU) yang di transfer ke Pemerintah Daerah. Dalam praktiknya, transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber pendanaan utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasional daerah.

Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik yang minimum.

Tiap Kabupaten dan Kota mendapatkan transfer dana dari pusat yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) dalam membiayai belanja daerah yakni belanja langsung serta untuk menunjang setiap kegiatan dan pembangunan daerah. Sama halnya dengan Kota Bandung, dalam melakukan belanja daerah yaitu belanja langsung tidak sepenuhnya menggunakan Pendapatan Asli Daerah tetapi mengandalkan dana transfer dari pusat, yang menunjukkan bahwa Kota Bandung masih memiliki ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat dalam mengeluarkan dana untuk membiayai belanja langsung.

Berikut ini disajikan data mengenai perkembangan Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Langsung Kota Bandung selama lima tahun dari tahun anggaran 2011 sampai dengan tahun anggaran tahun 2015 pada tabel berikut.

Tabel 1.1
Pendapatan Asli Daerah Kota Bandung
Tahun Anggaran 2011-2015

Tahun	Target Anggaran	Realisasi Anggaran
2011	Rp. 719.988.881.243	Rp. 833.254.175.288
2012	Rp. 933.920.994.572	Rp. 1.005.583.424.429
2013	Rp. 1.407.759.106.133	Rp. 1.442.775.283.323
2014	Rp. 1.808.509.055.075	Rp. 1.716.057.298.378
2015	Rp. 2.066.246.830.526	Rp. 1.859.694.643.505

Sumber : BPKA Kota Bandung

Tabel 1.2
Dana Perimbangan Kota Bandung
Tahun Anggaran 2011-2015

Tahun	Target Anggaran	Realisasi Anggaran
2011	Rp. 1.429.761.007.724	Rp. 1.409.734.260.136
2012	Rp. 1.794.296.154.447	Rp. 1.807.075.186.302
2013	Rp. 1.818.170.049.810	Rp. 1.778.972.208.159
2014	Rp. 1.938.446.741.066	Rp. 1.886.016.264.020
2015	Rp. 1.857.228.628.475	Rp. 1.765.831.826.066

Sumber : BPKA Kota Bandung

Tabel 1.3
Belanja Langsung
Tahun Anggaran 2011-2015

Tahun	Target Anggaran	Realisasi Anggaran
2011	Rp. 1.392.247.753.050	Rp. 1.217.229.600.116
2012	Rp. 1.696.939.175.965	Rp. 1.383.085.288.309
2013	Rp. 2.389.049.473.401	Rp. 1.911.473.775.634
2014	Rp. 3.014.489.965.941	Rp. 2.095.559.367.125
2015	Rp. 3.769.110.380.336	Rp. 2.818.307.902.431

Sumber : BPKA Kota Bandung

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandung seperti terlihat dalam tabel 1.1, perkembangannya terus meningkat dari tahun 2011 sampai dengan 2015, akan tetapi Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak mencapai target yang telah ditentukan, seperti halnya pada tahun 2014 dan 2015. Di tahun 2014, anggaran yang ditetapkan sebesar Rp. 1.808.509.055.075 akan tetapi hanya tercapai sebesar Rp. 1.716.057.298.378. Begitupun dengan Belanja Langsung Kota Bandung, seperti yang terlihat dalam tabel 1.3, perkembangan dari realisasi anggarannya terus meningkat dari tahun ke tahun, yaitu pada tahun 2011-2015, walaupun perkembangannya selalu meningkat target dari realisasi anggaran belanja langsung tiap tahunnya tidak pernah tercapai. Hal tersebut menunjukkan, bahwa Pendapatan Asli Daerah Kota Bandung belum mampu mendanai belanja langsung, artinya pembiayaan kegiatan Kota Bandung masih bergantung pada bantuan pusat. Hal tersebut tentu saja berdampak negatif terhadap kegiatan-kegiatan yang ada di Kota Bandung, seperti tersendatnya belanja kegiatan di setiap SKPD serta tersendatnya kegiatan pembangunan daerah. Maka dari itu Pemerintah Kota Bandung harus berupaya lebih untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik melakukan penelitian lebih jauh mengenai Pendapatan Asli Daerah, dan menuangkan ke dalam bentuk judul skripsi :

PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP BELANJA LANGSUNG KOTA BANDUNG PERIODE 2011-2015 (Studi Kasus Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung).

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandung dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2015 selalu mecapai target realisasi yang telah ditentukan. Namun, pada dua tahun terakhir yaitu tahun 2014 dan 2015 Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandung tidak mencapai target anggaran yang telah ditentukan.
2. Belanja langsung Kota Bandung dari tahun 2011-2015 selalu mengalami perkembangan setiap tahunnya, akan tetapi target dari realisasi anggarannya tidak pernah tercapai.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebelumnya, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Bandung ?
2. Bagaimana Belanja Langsung di Kota Bandung ?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Langsung di Kota Bandung ?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan jawaban atas masalah yang diteliti, oleh sebab itu diperlukan tujuan penelitian sebagai tindaklanjut dari masalah yang sudah dirumuskan, sehingga terhadap konsistensi antara rumusan masalah dengan tujuan yang ingin dicapai. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui Belanja Langsung di Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Langsung di Kota Bandung.

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan teoritis

Sebagai salah satu literatur kajian ilmiah dalam bidang keuangan negara yang berguna bagi mahasiswa dan pejabat pemerintah.

2. Kegunaan praktis

a. Bagi Peneliti, sebagai sarana untuk memperdalam dan menerapkan teori yang diperoleh kedalam praktek yang sesungguhnya.

b. Bagi Instansi.

1) Penelitian ini dapat menjadikan suatu referensi maupun tinjauan secara nyata yang mendeskripsikan sejauh mana kinerja pemerintah untuk mewujudkan *Good Government* dan *Good Governance* serta menjadi acuan dalam mengambil kebijakan sekaligus sebagai evaluasi terhadap kinerja.

2) Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan dan pertimbangan untuk pengembangan dalam pengelolaan keuangan daerah khususnya yang berkaitan dengan Pendapatan Asli Daerah.

c. Bagi Lembaga, diharapkan penelitian ini dapat membantu sebagai salah satu sumber referensi dan tambahan informasi untuk penelitian selanjutnya.

F. Kerangka Penelitian

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Dana Perimbangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menyebutkan Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi.

Menurut Baldric Siregar, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh Pemerintah Daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah. Pendapatan Asli Daerah meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.¹

Sebagaimana diatur dalam pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-lain PAD yang sah.

Mardiasmo, mengungkapkan bahwa untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pemerintahan pusat, yaitu dengan meningkatkan otonomi dan keleluasaan daerah (*local discretion*). Langkah penting yang harus dilakukan pemerintah daerah yaitu dengan menghitung potensi PAD yang riil yang dimiliki oleh

¹ Baldric Siregar, *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2015, hlm. 31.

daerah tersebut.² Dengan PAD yang relatif kecil akan sulit bagi daerah tersebut untuk melaksanakan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara mandiri, tanpa didukung oleh pihak lain (dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Provinsi). Padahal dalam pelaksanaan otonomi ini, daerah dituntut untuk mampu membiayai dirinya sendiri untuk belanja daerah.

Menurut Halim, belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran.³

Sesuai dengan penjelasan pasal 36 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa kelompok belanja daerah terdiri dari:

1. Belanja Tidak Langsung, dan
2. Belanja Langsung

Belanja Langsung berdasarkan pasal 36 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

Sesuai dengan penjelasan pasal 97 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja langsung terdiri atas belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal, yang merupakan kewajiban pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan maupun dalam melaksanakan pembangunan daerah.

² Maridiasmo, *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi, 2002, hlm, 146.

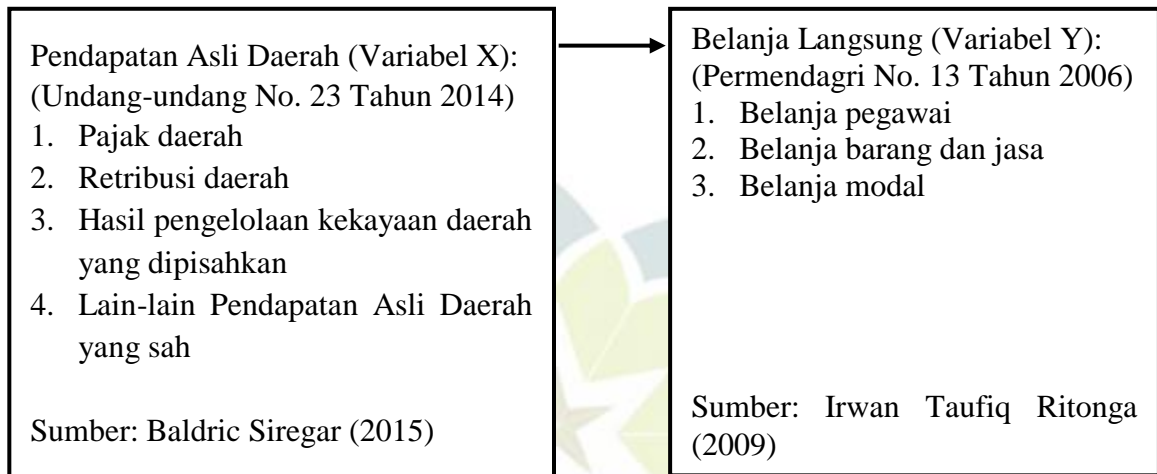
³ Abdul Halim, *Manajemen Keuangan Sektor Publik*, Jakarta: Salemba Empat, 2014, hlm. 227.

Kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari, belanja pegawai; belanja barang dan jasa; dan belanja modal. Belanja langsung yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal untuk melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah dianggarkan pada belanja SKPD berkenaan.⁴

Dalam penelitian ini akan dibahas perubahan Pendapatan Asli Daerah yang menitikberatkan pada hubungannya terhadap besarnya Belanja Langsung. Dengan demikian, maka daerah akan dapat menyelenggarakan roda pemerintahan secara lebih bebas, dalam arti penyelenggaraan pemerintahan atas dasar inisiatif, keadaan, dan kebutuhan daerah sendiri. Jadi, untuk dapat membiayai Belanja Langsung, pemerintahan harus dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian diharapkan dengan meningkatnya jumlah Pendapatan Asli Daerah akan dapat meningkatkan besarnya Belanja Langsung, sehingga kesejahteraan Publik dapat lebih ditingkatkan.

⁴ Irwan Taufiq Ritonga, *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana UGM, 2009, hlm. 193.

Gambar 1.1
Kerangka Penelitian



G. Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, hipotesis pada penelitian ini adalah:

1. H_0 : Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap belanja langsung.

H_a : Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara signifikan terhadap belanja langsung.