

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Reformasi yang sedang berlangsung di Indonesia telah membawa perubahan di berbagai bidang seperti ekonomi, politik, sosial dan kemasyarakatan sehingga menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintahan yang baik. Hal tersebut ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang telah direvisi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010.

Otonomi daerah secara resmi diberlakukan di Indonesia mulai 1 Januari 2001 yang ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Daerah yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menghendaki daerah untuk mencari sumber penerimaan yang dapat membiayai pengeluaran pemerintah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas untuk mengatur dirinya tanpa ada campur tangan pemerintah pusat. Sesuai *asas money follows function*, penyerahan kewenangan daerah juga diikuti dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya masih dipegang oleh pemerintah pusat. Hal tersebut dimaksudkan agar daerah menjadi mampu untuk melaksanakan segala urusan pemerintahannya sendiri karena sumber-sumber pembiayaan sudah diserahkan kepada pemerintah daerah. Apabila mekanisme tersebut sudah terwujud maka cita-cita kemandirian daerah dapat direalisasikan. Prinsip dasar dalam pemberian otonomi ini didasarkan atas pertimbangan bahwa hanya daerah yang lebih mengetahui semua kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya. Dengan adanya otonomi daerah, setiap daerah diharapkan dapat memenuhi kebutuhan daerahnya masing-masing tanpa bergantung pada dana yang diberikan oleh pihak eksternal terutama pemerintah pusat atau provinsi.

Seperti yang dikemukakan oleh Darumurti dan Rauta (2000) dalam Susantih (2009) bahwa dengan adanya kewenangan urusan pemerintahan yang begitu luas yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah dapat merupakan berkah bagi daerah, namun pada sisi lain bertambahnya kewenangan daerah tersebut sekaligus juga merupakan beban yang menuntut kesiapan daerah untuk melaksanakannya, karena semakin bertambahnya urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Hakikat otonomi daerah pada dasarnya merupakan upaya yang dibentuk guna memperbaiki kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dengan melakukan kegiatan atau membuat pembaharuan yang sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat. Karena hakikatnya yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah, maka data keuangan memegang peranan penting dalam hal pengelolaan sumber pembiayaan serta alokasi pendapatan dan belanja daerah agar sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah yang bersangkutan. Data keuangan daerah dapat memberikan deskripsi secara statistik mengenai perkembangan anggaran dan bagaimana anggaran tersebut dialokasikan. Data statistik tersebut memiliki kegunaan untuk menentukan

kebijakan daerah dan dapat pula memberikan gambaran mengenai kemampuan serta kemandirian suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Salah satu tujuan pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia adalah untuk mencapai kemandirian keuangan daerah. Halim dan Kusufi (2012) menyatakan bahwa kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Semakin besar Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh pemerintah daerah daripada bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat atau pihak eksternal maka pemerintah kabupaten/Pemerintah kota tersebut dapat dikatakan sebagai daerah yang mandiri.

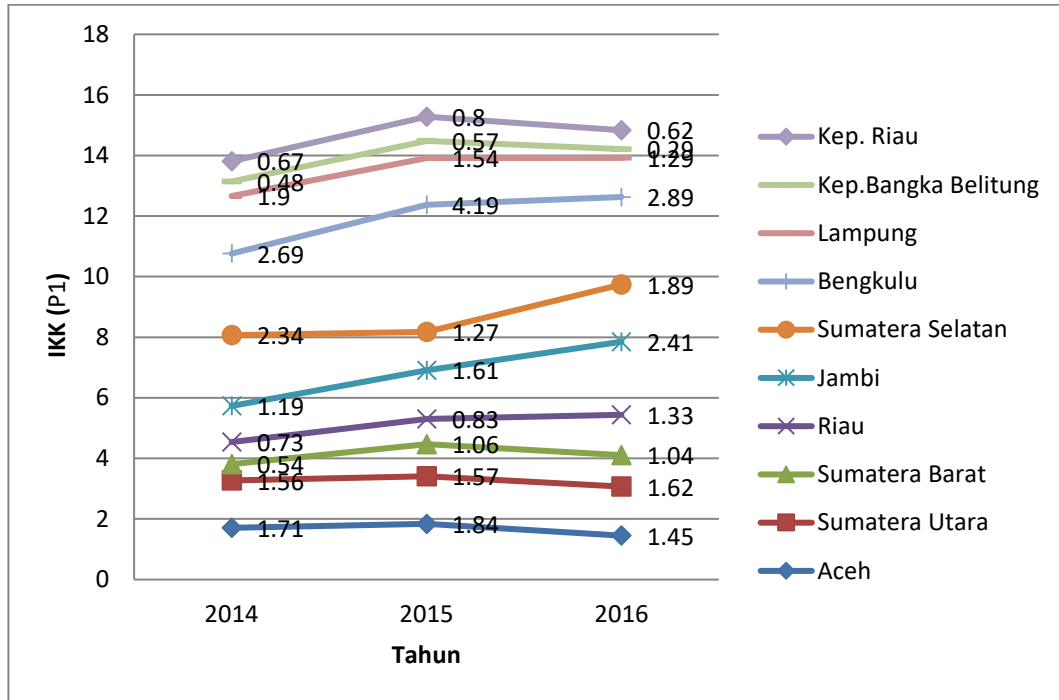
Fenomena umum dalam bidang keuangan daerah yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia adalah relatif kecilnya peranan (kontribusi) Pendapatan Asli Daerah (PAD) di dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan kata lain, peranan/kontribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk sumbangan dan bantuan, bagi hasil pajak dan bukan pajak, mendominasi susunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Semakin besar Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan bantuan yang diberikan pemerintah pusat, maka pemerintah kabupaten/pemerintah kota tersebut dapat dikatakan semakin mandiri. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan poin utama dalam mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah. Oleh karena itu, perlu dilihat efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan membandingkan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dianggarkan dengan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Seperti yang dikemukakan oleh Halim (2007) bahwa rasio efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan. Semakin tinggi rasio efektifitas, kemampuan daerah semakin baik.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pembiayaan yang memang benar-benar digali dari daerah itu sendiri sehingga dapat mencerminkan kondisi dari suatu daerah. Pemerintah daerah harus mampu mengenali sumber

daya yang dimilikinya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah (PAD) biasanya selalu dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria dalam mengukur ketergantungan suatu daerah kepada pusat. Semakin besar Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh maka dapat mengurangi ketergantungan suatu daerah terhadap pemerintah pusat. Selain Pendapatan Asli Daerah (PAD), kemandirian keuangan daerah juga dapat disebabkan oleh faktor lain yaitu Dana Bagi Hasil. Berdasarkan Undang-undang No. 33 tahun 2004, Dana Bagi Hasil (DBH) termasuk bagian dari Dana Perimbangan. Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Bagi Hasil (DBH) yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terdiri dari dua jenis, yaitu Dana Bagi Hasil (DBH) Pajak dan Dana Bagi Hasil (DBH) Sumber Daya Alam (SDA). Pola bagi hasil penerimaan tersebut dilakukan dengan persentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil. Jika Dana Bagi Hasil (DBH) yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah rendah maka semakin tinggi tingkat kemandirian keuangan suatu daerah dan sebaliknya, jika Dana Bagi Hasil (DBH) yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tinggi maka semakin rendah tingkat kemandirian keuangan suatu daerah.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), Provinsi Sumatera Selatan termasuk salah satu provinsi dengan jumlah penduduk miskin tertinggi di pulau Sumatera. Berikut Grafik Indeks kedalaman kemiskinan (P1) Provinsi di Pulau Sumatera tahun 2014-2016.

**Gambar 1.1**  
**Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)**  
**Provinsi di Pulau Sumatera Tahun 2014-2016**



Sumber: BPS 2017, diolah

Berdasarkan gambar 1.1 dapat kita ketahui bahwa jumlah penduduk miskin di Provinsi Sumatera Selatan per September 2016 mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun 2014 dan 2015. Sumatera Selatan berada di urutan ketiga (3) dari sepuluh (10) Provinsi di Pulau Sumatera dengan indeks kedalaman kemiskinan mencapai 1,89 persen yang mana pada tahun 2016 mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Namun jika dilihat dari keberadaannya, Provinsi Sumatera Selatan merupakan provinsi yang potensial dalam kekayaan sumber daya alam seperti batu bara, gas bumi dan minyak bumi. Selain itu kekayaan sumber daya alam yang paling potensial yaitu pertanian. Di Sumatera Selatan, pertanian seperti padi ditanam di lahan sawah dan ladang. Hampir seluruh daerah kabupaten/kota di Sumatera Selatan memproduksi padi sawah maupun ladang kecuali kota Palembang. Kabupaten Banyuasin menjadi produsen terbesar padi dengan total produksi padi tahun 2016 sebesar 1,4 Juta ton gabah kering giling (GKG).

Laporan Statistik Pertanian (SP) lahan tahun 2015, berdasarkan komoditi yang diusahakan, luas sawah yang ditanam padi seluas 197.961 hektar, terbagi atas sawah pasang surut seluas 166.721 hektar dan sawah lebak seluas 31.294 hektar dengan luas lahan sawah ditanam 2 kali setahun (IP 200) seluas 89.508 hektar, ditanam 1 kali setahun (IP 100) seluas 108.452 hektar. (Badan Pusat Statistik, 2016). Apabila provinsi Sumatera Selatan dapat mengembangkan dan memanfaatkan potensi yang ada secara optimal sebagai contoh dibidang pertanian, maka akan menarik minat investor untuk berinvestasi dan dapat menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) di provinsi Sumatera Selatan.

Berdasarkan fenomena yang terjadi dalam pemerintahan daerah peneliti tertarik untuk meneliti sejauh mana **“Pengaruh Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2016”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah ada pengaruh Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara parsial terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2016?
2. Apakah ada pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) secara parsial terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2016?
3. Apakah ada pengaruh Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH) secara simultan terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2016?

### **1.3 Ruang Lingkup Permasalahan**

Agar pembahasan dalam penelitian ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, peneliti hanya membatasi pembahasannya yaitu pada laporan keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2016 dengan menggunakan Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Realisasi Penerimaan Dana Bagi Hasil (DBH), dan Realisasi Penerimaan Transfer Pusat maupun Provinsi serta Pinjaman.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penulisan**

#### **1.4.1 Tujuan Penulisan**

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Pengaruh Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2016.
2. Pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2016.
3. Pengaruh Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH) secara simultan terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2016.

#### **1.4.2 Manfaat Penulisan**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi peneliti, dapat menambah wawasan, pengetahuan dan mampu meningkatkan pemahaman mengenai Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
2. Bagi Pemerintah Daerah, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi

Hasil (DBH) serta pengaruhnya terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.

3. Bagi penelitian selanjutnya, diharapkan penelitian ini dapat menjadi sumbangan pemikiran sehubungan dengan tingkat kemandirian keuangan daerah, dengan memasukkan faktor-faktor lain di luar dari penelitian ini.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Bagian ini penulis hanya akan menguraikan dan memberikan gambaran mengenai penyusunan skripsi secara garis besar. Sistematika penulisan tersebut adalah sebagai berikut:

### **Bab I Pendahuluan**

Bab ini penulis akan mengemukakan dasar permasalahan yang akan dibahas, dengan urutan yaitu: Latar belakang permasalahan, perumusan masalah, ruang lingkup masalah, tujuan dan manfaat penulisan serta sistematika penulisan.

### **Bab II Tinjauan Pustaka**

Bab ini penulis akan mengemukakan landasan teori dan literatur-literatur yang digunakan sebagai acuan perbandingan untuk membahas masalah Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH) Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2016.

### **Bab III Metode Penelitian**

Bab ini berisi tentang sampel yang digunakan dalam penelitian dan informasi data-data yang diperlukan dalam melakukan pengujian penelitian ini meliputi jenis penelitian, tempat dan waktu penelitian, variabel penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.



#### **Bab IV Pembahasan**

Bab ini akan dilakukan pembahasan dan analisis data berdasarkan model analisis regresi linier berganda dengan teknik analisis data yaitu statistik deskriptif, uji asumsi klasik dan uji hipotesis.

#### **Bab V Simpulan Dan Saran**

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi simpulan dari pembahasan atau hasil dari bab IV dan bab ini juga akan diberikan saran-saran yang diharapkan bermanfaat dalam pemecahan masalah dan penelitian yang akan datang.