

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan pembangunan daerah yang baik membutuhkan adanya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang proporsional agar diperoleh hasil yang maksimal. Kinerja merupakan hal penting yang harus dicapai oleh setiap perusahaan dimanapun, karena kinerja merupakan cerminan dari kemampuan perusahaan dalam mengelola dan mengalokasikan sumber dayanya (Sudaryati dan Amelia, 2015). Keseimbangan hubungan tersebut bisa diciptakan dengan sumber pembiayaan yang memadai yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kenyataannya masih ditemukan kendala untuk mengoptimalkan pembangunan daerah. Faktor terbesar adalah terbatasnya sumber pembiayaan dari PAD. Kebanyakan dari provinsi di Indonesia belum mampu mencukupi Belanja Daerah dari sumber PAD yang mengakibatkan masih bergantungnya pemerintah daerah terhadap pembiayaan dari pemerintah pusat.

Penelitian sebelumnya menyatakan masih banyak daerah yang memiliki tingkat kemandirian yang rendah. Hasil penelitian Amelia dkk., (2015) membuktikan tingkat kemandirian daerah kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Selatan masih rendah karena tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer dari pemerintah pusat sangat tinggi dilihat dari nilai signifikansi DAU dan DAK yang lebih tinggi daripada nilai signifikansi PAD terhadap Belanja Daerah. Lazyra (2016) menyatakan rasio kemandirian Kota Medan masih di bawah standar keuangan daerah terjadi dikarenakan kurang mampunya pemerintah daerah Kota Medan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah sehingga menyebabkan pemerintah daerah Kota Medan bergantung dengan pemerintah pusat. Hafidh (2013) menyatakan tingkat efisiensi daerah Yogyakarta menunjukkan nilai yang kurang baik, Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai APBD yang defisit. Mokodompit dkk., (2014) menyatakan tingkat kemandirian keuangan pemerintah

Kota Kotamobagu, Sulawesi Utara, pada tahun 2011 dan 2012 masih sangat rendah dan masih belum mampu untuk menjalankan proses desentralisasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 menyatakan Pendapatan Daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai penambah ekuitas yang merupakan hak daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran. Pendapatan Daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, Pasal 1 angka 18, menyatakan Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 31, Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 menjelaskan Pendapatan Asli Daerah meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan ekonomi diukur dari besarnya kontribusi yang dapat diberikan oleh PAD terhadap belanja daerah, semakin besar kontribusi yang diberikan oleh PAD terhadap belanja daerah berarti semakin kecil ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat, begitu pula sebaliknya.

Kenyataannya masih banyak Pemerintah Daerah yang bergantung pada dana transfer APBN, sedangkan APBN pun mengalami defisit dan masih bergantung kepada hutang luar negeri. Pemerintah Daerah tidak boleh serta-merta menggantungkan dana transfer dari APBN terus-menerus. Apabila suatu saat nanti hutang luar negeri tidak bisa tercover dan jumlahnya semakin melonjak, maka akan sangat membahayakan Pemerintah Daerah yang belum mandiri.

Kontan.co.id, 10 Desember 2018, Menteri Keuangan, Sri Mulyani melakukan himbauan kepada pemerintah daerah untuk memperbaiki pengelolaan keuangan

daerah di tahun 2019. Daerah masih mengalami ketergantungan yang sangat tinggi kepada Transfer Dana ke Daerah dan Dana Desa dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Kontribusi PAD hanya sekitar 12,87%. Sri Mulyani mengatakan bahwa PAD masih sangat terbatas saat ini. Masalah terkait undang-undang mengenai pajak dan keuangan daerah masih dapat dirumuskan kembali. Sri Mulyani juga menyampaikan masih banyak ruang untuk mengoptimalkan pendapatan.

Fenomena-fenomena yang telah terjadi membuat Pemerintah Daerah dituntut untuk memiliki kemandirian dan mampu untuk memenuhi kebutuhan belanja daerahnya dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah. Selain itu, Pemerintah Daerah juga diharapkan dapat mengoptimalkan PAD yang ada agar di masa mendatang Indonesia tidak perlu lagi ketergantungan terhadap hutang luar negeri. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk membahas tentang **“Evaluasi Kinerja Pemprov Jatim berdasarkan Kontribusi PAD Terhadap Pendapatan dan Belanja Daerah”**

1.2 Landasan Teori

1.2.1 Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 1 menyatakan bahwa, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai berdasarkan uang dengan nominal tertentu termasuk segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Pasal 2, memberikan ruang lingkup Keuangan Daerah meliputi:

1. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
2. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan daerah;

4. Pengeluaran daerah;
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Keuangan daerah menurut Mamesah (dalam buku Halim, 2004) adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/ dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah:

- a. Transparansi, merupakan keterbukaan proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran daerah.
- b. Akuntabilitas, adalah pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan atau penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan di pertanggung jawabkan kepada DPRD.
- c. Value for money, merupakan penerapan tiga prinsip proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektifitas.

Daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya. Dalam melaksanakan keuangan daerah seluruh kegiatan yang akan dilaksanakan harus dapat dikelola dengan baik sehingga perlu dibuatkan suatu perencanaan. Wujud dari perencanaan keuangan daerah ini dikenal dengan istilah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sebagaimana telah dinyatakan oleh Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

1.2.2 Pendapatan Asli Daerah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 angka 18 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah menyatakan, Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penerimaan Pendapatan Asli Daerah merupakan akumulasi dari Pos Penerimaan Pajak yang berisi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Penerimaan Bukan Pajak yang berisi hasil perusahaan milik daerah, Pos Penerimaan Investasi serta Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan seluruh penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. (Bastian, 2010)

Masita (2014) menyatakan bahwa, “PAD adalah penerimaan rutin di dalam APBD yang berasal dari daerah yang bersangkutan sumber PAD itu terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, penerimaan perusahaan daerah, penerimaan dinas dan lain-lain. Rendahnya angka PAD dapat menunjukkan masih tingginya tingkat ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat serta menunjukkan masih terbatasnya peran pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan.”

1.2.3 Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah

Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menyatakan Pendapatan Asli Daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelola kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

1. Pajak Daerah

Kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah untuk kemakmuran rakyat. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang merupakan revisi dari UU No. 34 Tahun 2000, jenis

pendapatan asli daerah yang terdapat pada Provinsi Jawa Timur, jenis pajak daerah menjadi lima jenis, meliputi Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Pemanfaatan Air Permukaan, dan Pajak Rokok.

2. Retribusi Daerah

Pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintahan daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi daerah yang berada di Provinsi Jawa Timur terdiri dari, retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu.

3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Komponen kekayaan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada BUMN atau BUMD. Hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan ini merupakan subbidang keuangan negara yang khusus ada pada negara-negara nonpublik. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan bagian dari PAD daerah tersebut, yang antara lain bersumber dari bagian laba perusahaan daerah, bagian laba dari lembaga keuangan bank, bagian laba atas penyertaan modal kepada badan usaha lainnya. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan sedang ditingkatkan di Provinsi Jawa Timur adalah deviden yang berasal dari keuntungan atas penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah atau Perusahaan Daerah milik Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah lain-lain pendapatan asli daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lain-lain pendapatan daerah yang sah memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan

baik berupa materi dalam kegiatan tersebut yang bertujuan untuk menunjang, melaksanakan, atau memantapkan suatu kebijakan daerah.

1.2.4 Belanja Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan Belanja Daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja Daerah merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah dan meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi nilai kekayaan bersih. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja daerah dikelompokkan menjadi:

1. Belanja Langsung. Belanja Langsung adalah belanja yang berhubungan dengan program dan kegiatan secara langsung. Belanja Langsung terdiri dari:
 - 1) Belanja Pegawai,
 - 2) Belanja Barang dan Jasa,
 - 3) Belanja Modal

2. Belanja Tidak Langsung. Belanja Tidak Langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak berhubungan secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung terdiri dari:
 - 1) Belanja Pegawai
 - 2) Belanja Bunga,
 - 3) Belanja Subsidi,
 - 4) Belanja Hibah,
 - 5) Belanja Bantuan Sosial,
 - 6) Belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa belanja daerah digunakan

untuk mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi hak pemerintah daerah atau kewenangan provinsi dan kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya pada bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Daerah diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah maupun dari dana perimbangan. Pendapatan tersebut tentu akan dipergunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai Belanja Daerah.

1.2.5 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Perda (Pasal 1 poin 32 UU No. 23 Tahun 2014). APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah pada masa 1 (satu) tahun anggaran, sesuai dengan undang-undang mengenai keuangan Negara (Pasal 309 UU No. 23 Tahun 2014).

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menyebutkan bahwa APBD memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi Otorisasi. Anggaran daerah sebagai dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja daerah pada tahun bersangkutan.
2. Fungsi Perencanaan. Anggaran daerah sebagai pedoman untuk pihak manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi Pengawasan. Anggaran daerah sebagai pedoman penilaian apakah pelaksanaan kegiatan yang diselenggarakan pemerintah daerah sesuai berdasarkan ketentuan yang ditetapkan.
4. Fungsi Alokasi. Anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja atau mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5. Fungsi Distribusi. Anggaran daerah harus mempertimbangkan rasa keadilan dan kepatutan.

6. Fungsi Stabilisasi. Anggaran daerah merupakan alat untuk menjaga dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

1.2.6 Laporan Realisasi Anggaran

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) Nomor 2 tentang Laporan Realisasi Anggaran (LRA), LRA menyajikan informasi realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit dan pembiayaan, yang masing-masing diperbandingkan dengan anggaran dan realisasi dalam satu periode.

Informasi tersebut berguna bagi para pengguna laporan dalam mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber-sumber daya ekonomi akuntabilitas dan ketaatan entitas laporan terhadap anggaran dengan:

- a) Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi.
- b) Menyediakan informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja pemerintahan dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran.

Anggaran adalah salah satu alat untuk mencapai tujuan perusahaan secara efektif dan efisien. Anggaran memiliki dua fungsi, yaitu sebagai alat perencanaan dan alat pengendalian. Anggaran merupakan suatu penspesifikasian tujuan ke dalam rencana jangka pendek yang berbentuk kuantitatif sebagai alat perencanaan. Penyusunan anggaran mengandung arti bahwa sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan direncanakan pengalokasiannya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan perusahaan (Saboet, Sudaryati, dan Budiardjo, 1992).

1.2.7 Dokumen yang Digunakan

Dokumen yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja Pemprov Jatim berdasarkan kontribusi PAD terhadap pendapatan dan belanja daerah adalah Laporan Realisasi Anggaran Provinsi Jawa Timur periode Tahun 2014-2018

c) Tujuan Tugas Akhir

Laporan tugas akhir merupakan sarana yang dapat ditempuh oleh penulis untuk meningkatkan kualitas, ilmu, serta sebagai persiapan menuju jenjang yang lebih sulit, yaitu persaingan dunia kerja yang semakin ketat di masa mendatang. Oleh karena itu, tujuan yang ingin dicapai dari Tugas Akhir bagi penulis adalah:

1. Mengetahui tingkat kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Pendapatan Daerah pada Provinsi Jawa Timur.
2. Mengetahui efektivitas dari Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Daerah berdasarkan realisasi dan anggarannya.
3. Mengetahui tingkat kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Pemrov Jatim.
4. Melaksanakan tugas akhir sesuai dengan materi perkuliahan dan memenuhi persyaratan kelulusan program studi Diploma III Akuntansi, Universitas Airlangga.

d) Manfaat Tugas Akhir

Manfaat yang dapat diperoleh dari penyusunan Tugas Akhir, antara lain:

- a) Bagi Penulis:
 1. Menambah wawasan dan pengetahuan tentang pengaruh efektivitas Pendapatan Asli Daerah terhadap Pendapatan dan Belanja Daerah.
 2. Sebagai penerapan disiplin ilmu akuntansi yang telah diperoleh pada materi perkuliahan Akuntansi Sektor Publik.
 3. Dapat mengetahui permasalahan-permasalahan dalam mencapai target PAD suatu daerah.
 4. Dapat menyajikan suatu bahan wacana yang dapat dijadikan wacana keilmuan, referensi, dan acuan bagi pembaca atau pihak-pihak yang membutuhkan.
- b) Bagi Fakultas Vokasi Universitas Airlangga
 1. Memberikan tambahan referensi di bidang akuntansi bagi koleksi khusus ruang baca perpustakaan Universitas Airlangga

c) Bagi Pembaca

1. Mendapatkan informasi mengenai kontribusi PAD terhadap Pendapatan dan Belanja Daerah
2. Menjadi referensi dan acuan pembuatan laporan Tugas Akhir pada tahun selanjutnya

e) **Laporan Kegiatan Praktik Kerja Lapangan**

Kegiatan Praktik Kerja Lapangan (PKL) dilaksanakan di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Jawa Timur yang bertempat di Jl. Johar No. 19 – 21, Kec. Bubutan, Kota Surabaya selama enam minggu dimulai dari tanggal 26 Desember 2019 sampai 6 Februari 2020. Praktik Kerja Lapangan dilaksanakan dengan jam kerja mengikuti jam pegawai BPKAD Provinsi Jawa Timur yaitu pukul 07.00 s.d. 16.00, hari Senin s.d Jumat. Pelaksanaan kegiatan dilakukan pada Bidang Akuntansi. Kemudian Penulis melakukan pengambilan data dan penelitian di bulan Februari 2020.

Tabel 1.1
a. Jadwal Kegiatan

Keterangan	Agustus '19				Desember '19				Januari '20				Februari '20				Maret '20				April '20				Mei '20			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Penentuan Tempat PKL																												
Pengajuan Permohonan Izin PKL																												
Pengesahan Proposal																												
Permohonan Ijin Lokasi Pelaksanaan PKL																												
Pelaksanaan PKL																												
Penentuan Dosen Pembimbing																												

