

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara yang sangat luas, yang terbagi-bagi atas beberapa Propinsi dan dari Propinsi tersebut terbagi lagi menjadi daerah-daerah Kabupaten atau Kota yang setiap kota juga memiliki Pemerintah Daerah. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) menjelaskan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada Pasal 1 ayat (7) dan ayat (11) dijelaskan prinsip dasar penyelenggaraa Pemerintah Daerah berdasarkan otonomi daerah, sedangkan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (6) menyebutkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan

Republik Indonesia. Hak yang diperoleh daerah akibat adanya otonomi daerah tersebut antara lain daerah mampu mengembangkan potensi yang dimiliki yang mungkin sebelumnya tidak dimanfaatkan dengan baik selama masih dikendalikan oleh pemerintah pusat. Konsekuensi dari pelaksanaan Undang-Undang tersebut adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat dan lembaga swadaya masyarakat serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan otonomi daerah dibedakan dari dua sisi kepentingan yaitu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dari kepentingan Pemerintah Pusat adalah pendidikan, politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik dan mewujudkan demokrasi sistem pemerintah di daerah. Sementara dari sisi kepentingan Pemerintah Daerah yaitu:

1. Untuk mewujudkan *political equality*, yaitu melalui otonomi daerah diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal atau daerah
2. Menciptakan *local accountability*, yaitu melalui otonomi daerah akan meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat, dan
3. Untuk mewujudkan *local responsiveness*, artinya dengan otonomi daerah diharapkan akan mempermudah antisipasi berbagai masalah yang muncul

dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan nasional dan ekonomi daerah. (Halim, 2004:23 dalam Smith, 1985).

Ciri utama yang menunjukkan bahwa suatu daerah merupakan daerah otonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah, artinya daerah otonomi harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri, sedangkan ketergantungan pada pemerintah pusat diusahakan seminimal mungkin. Perimbangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat dikatakan ideal apabila setiap tingkat pemerintahan dapat mengatur keuangannya untuk membiayai tugas dan wewenang daerahnya masing-masing.

Komponen-Komponen penerimaan keuangan daerah digolongkan menjadi dua unsur yaitu pendapatan dan penerimaan daerah. Pendapatan Daerah adalah Semua penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan utang dalam berbagai sumber dalam periode tahun anggaran bersangkutan (Halim, 2002;64). Sumber-sumber pendapatan daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Pendapatan Lain-lain yang sah.

Pendapatan Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih, sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari pelaksanaan hak dan kewajiban pemerintah daerah, serta pemanfaatan potensi atau sumber daya daerah, baik yang dimiliki oleh Pemerintah daerah maupun yang terdapat di wilayah daerah bersangkutan, yang mana pemungutannya merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. PAD bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas

Desentralisasi, yang mana Komponennya terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal ini pemerintah daerah juga menerima pembiayaan yang disebut dengan perimbangan keuangan yang mana pembiayaan tersebut berasal dari pemerintah pusat. Perimbangan keuangan adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan bagian dari kebijakan yang tidak terpisahkan dari sistem Keuangan Negara, dan dimaksudkan untuk mengatur sistem pendanaan atas kewenangan pemerintahan pusat yang diserahkan, dilimpahkan, dan ditugaskan kepada Pemerintah Daerah (Furqan, 2015).

Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Otonomi Daerah, pemerintah pusat juga mempunyai keinginan untuk meningkatkan kemandirian daerah. Mengharapkan daerah tersebut menjadi otonom dan tidak bergantung kepada pemerintah pusat lagi. Suatu daerah dapat dikatakan mandiri, diantaranya apabila daerah tidak lagi bergantung pada dana bantuan dan intervensi dari pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga menyebutkan, kemandirian Keuangan daerah berarti pemerintah dapat melakukan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan sendiri, melaksanakan sendiri dalam rangka

asas desentralisasi. Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber yang diperlukan daerah (Halim, 2007:232). Meningkatnya PAD memberi indikasi yang baik bagi kemampuan keuangan daerah dalam mengatur rumah tangganya, terutama dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat, serta peningkatan pembangunan.

Salah satu Indikator kemandirian keuangan suatu daerah adalah rasio Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang bersumber dari sumber lain : misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun propinsi dan juga pinjaman pemerintah. Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern (pemerintah pusat dan provinsi) dan juga rasio kemandirian menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam membangun daerah. Setiap daerah di harapkan mampu meningkatkan PAD untuk mencapai target dan bisa dikatakan sebagai sebagai daerah yang mandiri.

Mengenai penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti terhadap kemandirian daerah, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kemandirian keuangan daerah di Kota Malang. Kota Malang dikenal sebagai Kota Pendidikan karena banyaknya perguruan tinggi yang berdiri di kota ini. Terdapat setidaknya ada 31 lembaga perguruan tinggi yang ada di Kota Malang (kompasiana.com), sehingga banyak pendatang dari luar daerah yang tertarik untuk melanjutkan pendidikannya disini sebagai mahasiswa salah satu perguruan tinggi disini.

Kota Malang yang merupakan kota terbesar kedua di Jawa Timur juga merupakan tempat tujuan destinasi pariwisata utama bagi warga kota luar daerah karena kontur daerahnya yang berbukit dan udaranya masih sangat sejuk. Tiap akhir pekan Kota Malang kebanjiran wisatawan dari luar daerah yang ingin menghabiskan akhir pekannya di kota ini maupun Kota Batu dikarenakan banyaknya tujuan wisata yang bisa dikunjungi (tribunnews.com). Dari kedua ciri khas tersebut juga akan semakin menambah banyaknya potensi penerimaan dari pajak ataupun retribusi daerah yang juga akan semakin menambah PAD Kota Malang itu sendiri.

Banyaknya potensi-potensi penerimaan pajak dan retribusi daerah yang dapat dijadikan sebagai sumber-sumber penerimaan PAD Kota Malang. Peneliti merasa tertarik dan merasa masih perlu mengkaji apakah kontribusi PAD dan rasio kemandirian daerah Kota Malang terhadap pendapatan daerah untuk tahun 2013-2016 mencapai tingkat kemandirian yang ingin dicapai dan sudah menjadi daerah yang bisa dikatakan mandiri dan tidak bergantung pada bantuan dana dari pemerintah pusat. Sumber-sumber Pendapatan Daerah terkait analisis rasio kemandirian daerah terdapat pada Tabel 1:

**Tabel 1 Sumber–sumber Pendapatan Daerah Kota Malang**

Tahun	Sumber Pendapatan Daerah			Total Pendapatan Daerah (Rp)
	Pendapatan Asli Daerah (Rp)	Pendapatan Transfer & Dana Perimbangan (Rp)	Lain-lain pendapatan yang sah (Rp)	
2013	317.850.423.684,-	863.736.860.965,-	343.336.723.273,-	1.524.924.007.922,-
2014	372.550.096.292,-	956.695.776.132,-	435.623.517.231,-	1.764.869.389.655,-
2015	424.938.755.525,-	926.364.574.783,-	477.769.359.410,-	1.829.072.689.718,-
2016	477.541.556.464,-	1.069.366.446.979,-	194.486.247.266,-	1.741.394.250.709,-

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Kota Malang (BPKAD, 2017)

Berdasarkan Tabel 1 dapat dilihat berapakah jumlah yang diterima dari sumber pendapatan daerah di Kota Malang tersebut, dari tahun 2013-2016. PAD Kota Malang tiap tahun mengalami kenaikan, sedangkan penerimaan dana perimbangan untuk tahun 2014 mengalami kenaikan menjadi Rp 956.695.776.132,- kemudian di tahun 2015 turun menjadi Rp 926.364.574.783,- kemudian naik secara drastis menjadi Rp 1.069.366.446.979,-. PAD lain-lain yang sah sempat mengalami kenaikan di tahun 2014 menjadi Rp 435.623.517.231,- kemudian mengalami kenaikan lagi menjadi Rp 477.769.359.410,- dan di tahun 2016 turun menjadi Rp 194.486.247.266,-. Sumber pendapatan daerah tersebut menjadi acuan dalam menilai kapasitas daerah dalam mengoptimalkan aset daerah dan sumber pendapatan lainnya. Dari ketiga sumber pendapatan daerah tersebut dapat digambarkan rasio perbandingan pendapatan daerah berdasarkan sumber pendapatan daerah kota Malang selama tiga tahun terakhir yang paling dominan bersumber dari dana perimbangan.

Pada tahun anggaran (TA) 2013 dana perimbangan dari pusat sebesar Rp 863.736.860.965,- dan melonjak drastis hingga menembus Rp 956.695.776.132,- miliar pada TA 2014. Sedangkan pada TA 2015 meski angkanya mengalami penurunan namun jumlahnya masih cukup besar yakni Rp 926.364.574.783,- miliar. Tahun 2016 dana perimbangan kembali naik hingga mejadi Rp 1.069.366.446.979,-. Dari data tersebut disimpulkan selama empat tahun terakhir, kemandirian fiskal kota Malang masih kurang baik. Kondisi tersebut bisa diketahui dari porsi pendapatan yang masih besar dari dana perimbangan.

Terkait dari penjelasan di atas, dalam penelitian ini peneliti memfokuskan topik penelitian yang akan menganalisis tentang pengaruh **”Analisis Kontribusi dan Kemandirian Keuangan Pemerintah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Pemerintah Daerah Kota Malang”**. Hal tersebut dilatarbelakangi juga oleh banyaknya PAD di Kota Malang yang bersumber dari ciri khas yang terdapat pada daerah tersebut.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tingkat kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap pendapatan daerah Kota Malang?
2. Bagaimana tingkat kemandirian keuangan pemerintah daerah terhadap pendapatan daerah Kota Malang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dalam penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mendeskripsikan seberapa besar tingkat kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) pendapatan daerah Kota Malang.
2. Untuk mendeskripsikan seberapa besar tingkat kemandirian keuangan pemerintah daerah terhadap pendapatan daerah Kota Malang.



## **D. Kontribusi Penelitian**

Data dan informasi yang diperoleh dari penelitian yang berhubungan dengan masalah tersebut diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak. Adapun manfaat dalam penelitian di bagi dalam 2 kontribusi penelitian :

### **1. Kontribusi Teoritis**

#### **a. Bagi Penulis**

Peneliti berharap dapat menambah pengetahuan dengan mengaplikasikan ilmu yang didapat di bangsu perkuliahan dengan melakukan penelitian terhadap tingkat kemandirian daerah, dan diharapkan hasil penelitian ini juga bisa memberikan sumber referensi dan tambahan pengetahuan bagi semua pihak terkait, ataupun bagi peneliti lain yang akan melakukan penelitian pada bidang kajian yang sejenis dengan penelitian ini.

#### **b. Bagi Universitas**

Diharapkan dari adanya penelitian ini dapat menjadi bahan dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan bahan pemebelajar ke mahasiswa melalui dosen universitas.

### **2. Kontribusi Praktis**

#### **a. Bagi Pemerintah Daerah Kota Malang**

Diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai tambahan informasi bagi Pemerintah Daerah Kota Malang dalam meningkatkan Kemandirian Daerahnya.

#### **b. Bagi Pihak-pihak Lain**

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi untuk mengetahui seberapa besar tingkat kontribusi, PAD dan kemandirian daerah terhadap pendapatan daerah serta upaya-upaya apa saja yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah Kota Malang.

#### **E. Sistematika Pembahasan**

Berikut dijelaskan mengenai penjabaran secara singkat dari bab-bab yang ada dalam skripsi ini :

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan kontribusi penelitian.

##### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi tentang teori-teori yang mendasari penelitian, penelitian terdahulu yang sejenis dengan penelitian ini, serta kerangka pemikiran yang menjelaskan tentang alur penelitian ini.

##### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan tentang jenis penelitian dan pendekatan yang digunakan, fokus penelitian, lokasi penelitian dilakukan, jenis dan sumber data yang digunakan, teknik pengambilan data yang digunakan, instrument penelitian, uji keabsahan data, dan analisis data yang digunakan.

##### **BAB IV : ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi tentang hasil dan pembahasan yang menguraikan secara rinci analisis yang telah dibuat. Bab ini akan menjawab permasalahan yang diangkat berdasarkan hasil pengolahan data dan landasan teori yang

relevan. Sebagai pembuka bab ini juga menguraikan gambaran umum penelitian dan data yang digunakan. Pembahasan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah hasil dari analisis kontribusi dan kemandirian daerah yang dilakukan oleh peneliti.

## **BAB V : PENUTUP**

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran dari peneliti terkait dari analisis yang telah dilakukan sebelumnya, sebagai hasil akhir dari penelitian.