

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Setelah era reformasi, Indonesia mengalami perubahan yang cukup fundamental, yaitu dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Hal ini ditunjukkan dengan adanya penerapan kebijakan otonomi daerah yang diatur oleh UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Penerapan kedua Undang-Undang tersebut memberikan konsekuensi terhadap penyediaan sumber keuangan daerah yang sebanding dengan banyaknya kegiatan pelayanan pemerintah di daerah. Penerapan otonomi daerah dan desentralisasi memberikan dampak yang besar pada penyelenggaraan pemerintahan termasuk pada sistem keuangan pemerintah daerah. Daerah diberikan kewenangan untuk mengelola keuangannya sendiri, dan memanfaatkan sumber penerimaan daerah yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Dengan bertambahnya tugas dan wewenang pemerintah daerah maka semakin bertambah tanggung jawab yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 ayat 6, pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pemerintah daerah wajib

mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBD dalam bentuk laporan keuangan. Laporan keuangan pemerintah daerah merupakan wujud pertanggungjawaban pemerintah daerah atas penggunaan keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan operasional pemerintah daerah, hal tersebut menjadi tolok ukur kinerja untuk dapat dipertanggungjawabkan pada setiap akhir tahun anggaran.

Salah satu komponen laporan keuangan pemerintah daerah adalah Laporan Realisasi Anggaran (LRA). LRA yang dipublikasikan pemerintah daerah memberikan informasi yang sangat bermanfaat untuk menilai kinerja keuangan daerah. Anggaran dalam pemerintahan merupakan tulang punggung (*backbone*) penyelenggaraan pemerintahan. Anggaran memiliki peran penting dalam penilaian kinerja. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 15 ayat 3 bahwa APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Pada Pasal selanjutnya yaitu Pasal 16 ayat 1 dijelaskan fungsi otorisasi APBD mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Melalui laporan realisasi anggaran dapat dibuat analisis laporan keuangan seperti analisis pendapatan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 19 Tahun 2008 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Garut Pasal 17 ayat 2 bahwa jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Analisis pendapatan daerah merupakan analisis untuk mengevaluasi kinerja pemerintah daerah

dalam melaksanakan anggaran. Secara umum realisasi pendapatan daerah dinilai baik apabila melampaui target anggaran, sebab anggaran pendapatan merupakan batas minimal yang harus dicapai daerah (Mahmudi, 2016:151). Sementara itu, penerimaan pendapatan daerah pemerintah Kabupaten Garut selama tahun 2013-2017 tidak mencapai target yang telah ditetapkan. Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut.

**Tabel 1.1**  
**Anggaran dan Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Garut tahun 2013-2017**

<b>Tahun</b>	<b>Anggaran</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Keterangan</b>
2013	2.777.458.207.457,00	2.741.528.022.330,00	Tidak tercapai
2014	3.161.339.193.252,00	3.150.458.860.769,00	Tidak tercapai
2015	3.631.183.716.298,00	3.540.619.065.782,11	Tidak tercapai
2016	4.019.998.196.150,35	3.748.975.224.710,89	Tidak tercapai
2017	4.528.926.876.090,17	4.422.978.254.586,00	Tidak tercapai

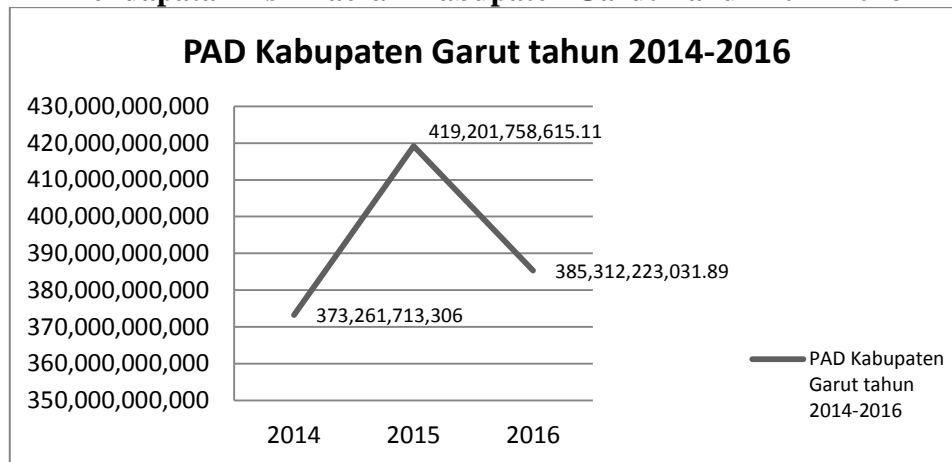
*Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Garut, data diolah oleh peneliti.*

Seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah maka tuntutan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) semakin besar. Ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah yaitu memiliki kemampuan keuangan daerah artinya daerah memiliki kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

Besarnya sumber daya yang dimiliki Kabupaten Garut tidak serta merta membuat daerah mampu menggali dan mengembangkan potensi daerah yang dapat menjadi sumber pendapatan bagi daerah. Bahkan pada tahun 2016 pendapatan asli

daerah yang diterima oleh Kabupaten Garut mengalami penurunan yang cukup signifikan, hal ini dapat dilihat dalam grafik berikut.

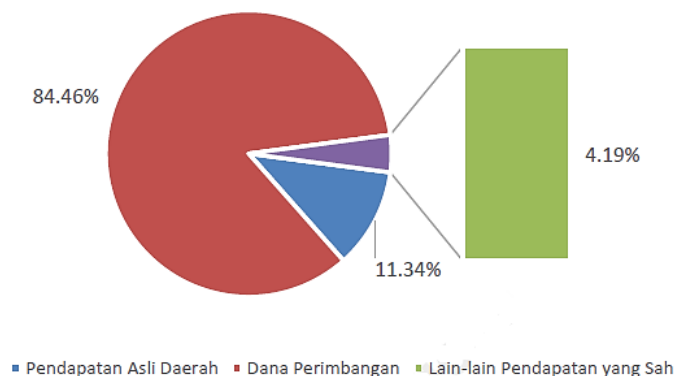
**Grafik 1.1**  
**Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Garut Tahun 2014-2016**



*Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Garut, data diolah oleh peneliti.*

Berdasarkan data yang diperoleh dari Biro Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Garut dapat dilihat komposisi penerimaan pendapatan daerah Kabupaten Garut pada tahun 2016 sebagai berikut.

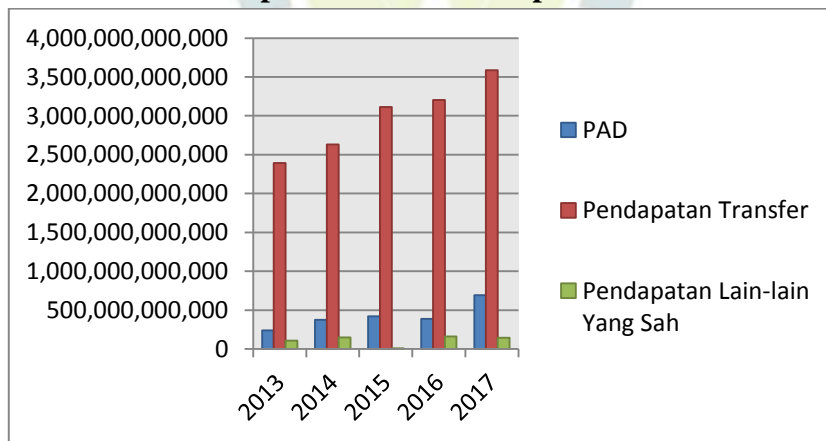
**Grafik 1.2**  
**Komposisi Penerimaan Pendapatan Daerah Kabupaten Garut Tahun 2016**



*Sumber: BPS Kabupaten Garut (garutkab.bps.go.id)*

Berdasarkan grafik diatas, dapat dilihat bahwa Kabupaten Garut pada tahun 2016 mengandalkan pada bantuan pusat maupun provinsi melalui dana perimbangan untuk membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanannya. Pendapatan transfer yang diterima oleh Kabupaten Garut setiap tahunnya selalu lebih tinggi daripada penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), hal ini dapat dilihat dalam grafik berikut.

**Grafik 1.3**  
**Penerimaan Pendapatan Daerah Kabupaten Garut 2013-2017**



Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Garut, data diolah oleh peneliti.

Melalui grafik diatas dapat dilihat bahwa terdapat perbedaan yang cukup tinggi antara PAD dan pendapatan transfer. Begitupun untuk tahun 2017, pendapatan transfer masih tetap mendominasi penerimaan pendapatan daerah Kabupaten Garut sedangkan PAD hanya berkisar diangka 10%. Sebagaimana pernyataan Sekertaris Daerah Kabupaten Garut Imam Alirahman, SH, M.Si pada saat memberikan pengarahan Sosialisasi Pengelolaan Pajak dan Retribusi Daerah di Hotel Bintang Radante hari Rabu 15 Maret 2017, dikutip dari jabarprov.go.id – Diakuinya total

PAD Garut masih sangat rendah, selama ini masih dibawah 10% dari total APBD yaitu sekitar 450 miliar dari nilai total APBD Garut 3,7 triliun. (Sumber: jabarprov.go.id, *PAD Garut, Kita Masih Dibawah Sepuluh Persen*, diakses tanggal 4 November 2018 melalui web <http://www.jabarprov.go.id/index.php/news/21943/2017/03/15/PAD-Garut-Kita-Masih-Dibawah-Sepuluh-Persen>).

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kemandirian keuangan daerah yang lebih besar. Pendapatan asli daerah sebisa mungkin harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar. Semakin tinggi tingkat kemandirian keuangan maka daerah dapat memberikan pelayanan publik yang lebih berkualitas, melakukan investasi pembangunan jangka panjang, dan sebagainya. Sektor pendapatan daerah memegang peranan yang sangat penting, karena melalui sektor ini dapat diketahui sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi urusan rumah tangganya. Oleh karena itu perhatian terhadap analisis kinerja pendapatan daerah menjadi sangat penting bagi pemerintah daerah.

Berdasarkan fenomena dan permasalahan yang telah dideskripsikan diatas peneliti ingin mengetahui bagaimana kinerja pendapatan daerah Kabupaten Garut, kinerja pendapatan ini mencerminkan capaian realisasi pendapatan dan komponen pendapatan apa yang berkontribusi tinggi terhadap penerimaan pendapatan daerah. Apabila target pendapatan tidak tercapai, hal ini butuh penelaahan lebih lanjut terkait dengan penyebab tidak tercapainya, sebab anggaran pendapatan merupakan target

minimal yang harus dicapai oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Kinerja Pendapatan Daerah Dalam Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Garut Tahun Anggaran 2013-2017**”.

## **1.2. Fokus Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas dapat diidentifikasi fokus masalah dalam penelitian ini diantaranya penerimaan pendapatan daerah Kabupaten Garut tahun anggaran 2013-2017 yang selalu tidak mencapai target yang telah dianggarkan, penerimaan Pendapatan Asli Daerah pada tahun 2016 mengalami penurunan yang cukup signifikan, penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang cukup rendah, penerimaan pendapatan transfer Kabupaten Garut tahun anggaran 2013-2017 yang masih jauh lebih tinggi daripada penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta pendapatan transfer yang selalu mendominasi penerimaan pendapatan daerah selama kurun waktu 5 tahun (2013-2017).

## **1.3. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang dan fokus masalah, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana kinerja pendapatan daerah dalam laporan realisasi anggaran Kabupaten Garut tahun anggaran 2013-2017?
2. Bagaimana upaya pemerintah daerah Kabupaten Garut untuk meningkatkan kinerja pendapatan daerah?

#### **1.4. Maksud dan Tujuan**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis, mengkaji, dan mengetahui kinerja pendapatan daerah dalam laporan realisasi anggaran Kabupaten Garut tahun anggaran 2013-2017. Kemudian untuk mengetahui upaya apa saja yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Garut untuk meningkatkan kinerja pendapatan daerah. Sehingga dari hasil penelitian analisis kinerja pendapatan daerah ini, peneliti dapat memberikan saran bagi pemerintah daerah agar dapat meningkatkan kinerjanya untuk periode yang akan datang.

#### **1.5. Kegunaan Penelitian**

##### **1.5.1. Kegunaan Teoritis**

Secara teoritis, penulis berharap penelitian ini dapat menambah khazanah dalam keilmuan, terutama pada ilmu administrasi publik, khususnya akuntansi sektor publik. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi ilmu pengetahuan sebagai sumber bacaan atau referensi.

##### **1.5.2. Kegunaan Praktis**

Secara praktis penulis berharap penelitian ini dapat dijadikan sebagai gambaran bagi pemerintah daerah Kabupaten Garut mengenai kinerja pendapatan daerah selama tahun anggaran 2013-2017. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan untuk menentukan arah dan strategi perbaikan kinerja pendapatan daerah di masa yang akan datang, sehingga diharapkan kinerja pendapatan daerah Kabupaten Garut akan meningkat menjadi lebih baik.



Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan informasi yang berguna kepada masyarakat tentang keuangan daerah khususnya mengenai kinerja pendapatan daerah sebagai bentuk akuntabilitas pengelolaan dana masyarakat oleh pemerintah daerah. Penelitian ini diharapkan dapat menambah literatur dan menjadi acuan penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan Akuntansi Sektor Publik.

Penelitian ini telah menjadi ruang belajar yang syarat nilai positif dan sangat membantu dalam peningkatan pengetahuan serta pengalaman peneliti berkaitan dengan analisis kinerja pendapatan daerah sehingga peneliti dapat mengetahui bagaimana kinerja pendapatan daerah Pemerintah Kabupaten Garut dalam mengelola keuangan dan melaksanakan otonomi daerah dari tahun ke tahun serta upaya apa saja yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Garut dalam meningkatkan kinerja pendapatan daerah. Peneliti juga dapat menyelesaikan tugas akhir pendidikannya sebagai syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana (S1).

#### **1.6. Kerangka Pemikiran**

Konsep teori yang peneliti gunakan adalah konsep segitiga terbalik. Konsep ini dimulai dari *Grand Theory* yaitu Administrasi Publik, *Middle Theory* yaitu Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, dan *Operasional Theory* yaitu Kinerja Pendapatan Daerah.

Administrasi publik menurut Chandler & Plano dalam Pasolong (2014:7) adalah sebagai berikut.

“Administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur “*public affairs*” dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik sebagai disiplin ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan”.

Berdasarkan pengertian diatas bahwa administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan salah satunya di bidang keuangan. Dalam mengelola keuangan negara maupun daerah diperlukan pengelolaan keuangan yang baik. Pengelolaan keuangan yang baik termasuk didalamnya yaitu pertanggungjawaban. Bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan tersebut disajikan dalam laporan keuangan pemerintah daerah yang dapat digunakan untuk menganalisis kinerja keuangan.

Laporan keuangan pemerintah daerah menurut Dadang Suwanda (2015:66) adalah sebagai berikut.

“Salah satu wujud pertanggungjawaban atas penggunaan keuangan daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah dan penyelenggaraan operasional pemerintahan. Hal tersebut menjadi tolak ukur kinerja pemerintahan untuk pertanggungjawaban pada setiap akhir tahun anggaran”.

Salah satu komponen dalam laporan keuangan pemerintah daerah adalah laporan realisasi anggaran. Laporan realisasi anggaran yang dipublikasikan pemerintah daerah memberikan informasi yang sangat bermanfaat untuk menilai kinerja keuangan daerah. Melalui laporan realisasi anggaran tersebut dapat dibuat analisis laporan keuangan berupa analisis pendapatan yang digunakan untuk menganalisis kinerja pendapatan daerah.

Kinerja pendapatan daerah menurut Mahmudi (2016:232) adalah sebagai berikut.

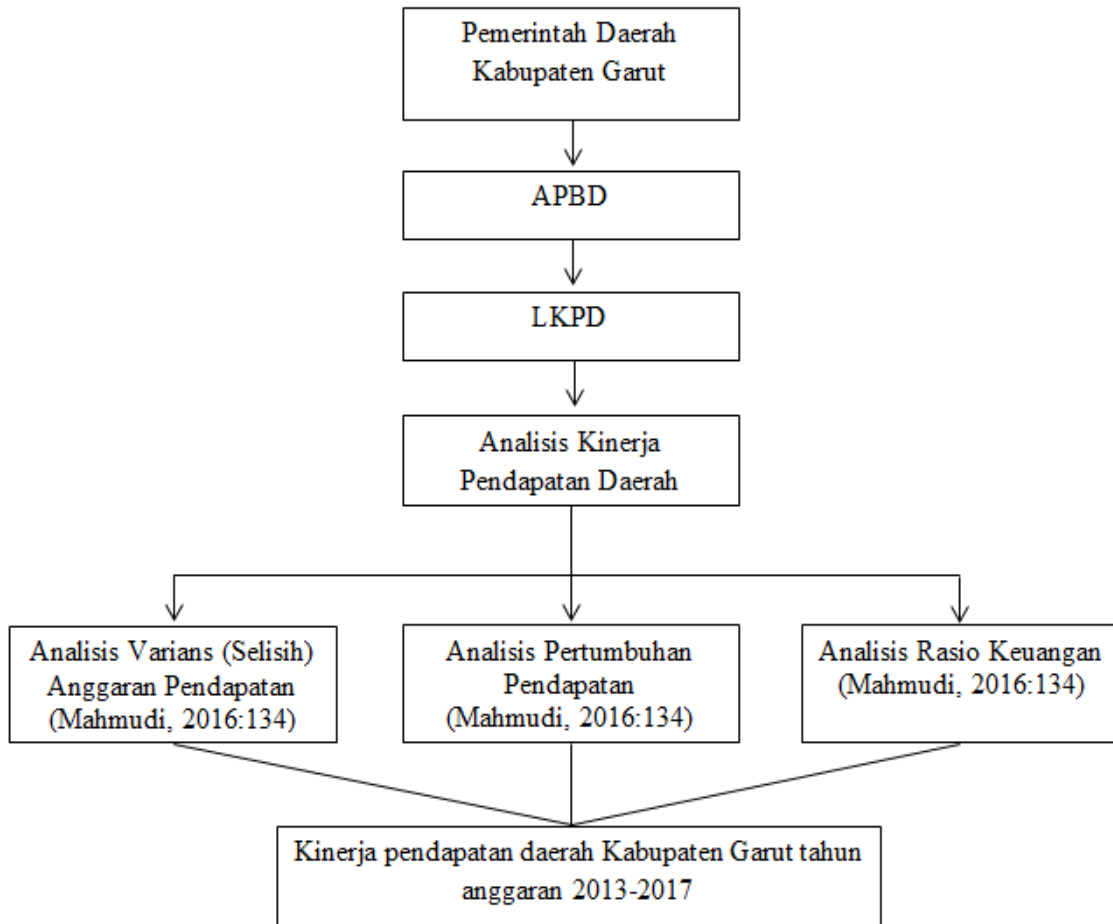
“Kinerja pendapatan daerah secara umum yaitu dilihat dari realisasi pendapatan dengan anggarannya. Apabila realisasi pendapatan daerah melampaui anggaran (target) maka kinerjanya dapat dinilai baik. Penilaian kinerja pendapatan pada dasarnya tidak cukup hanya melihat apakah realisasi pendapatan daerah telah melampaui target anggaran, namun perlu dilihat lebih lanjut komponen pendapatan apa yang paling berpengaruh.”

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kinerja pendapatan daerah merupakan capaian realisasi pendapatan dengan anggarannya, namun untuk menilai kinerja pendapatan tidak cukup hanya dengan melihat capaian realisasi pendapatan tetapi juga perlu dilihat lebih lanjut komponen pendapatan apa yang berkontribusi tinggi terhadap penerimaan pendapatan daerah. Alat yang digunakan untuk menganalisis kinerja pendapatan daerah yaitu menggunakan analisis pendapatan daerah menurut Mahmudi (2016:134) yang dapat dilakukan dengan cara analisis varians (selisih) anggaran pendapatan, analisis pertumbuhan pendapatan, dan analisis rasio keuangan.

Dasar pemikiran dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja pendapatan daerah Kabupaten Garut yang dianalisis melalui cara analisis varians (selisih) anggaran pendapatan, analisis pertumbuhan pendapatan, dan analisis rasio keuangan yang terdiri dari rasio derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan daerah, dan rasio kemandirian keuangan daerah. Dari sudut pandang peneliti sebagai administrator penelitian ini dirasa penting dan perlu dilakukan untuk mengetahui dan mengevaluasi kinerja selama periode tertentu. Sebab pendapatan merupakan sumber

keuangan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan.

**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemikiran Penelitian**



*Sumber: Peneliti, 2018.*

### 1.7. Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dikemukakan diatas, penulis menyusun proposisi yaitu kinerja pendapatan daerah Kabupaten Garut dapat diketahui berdasarkan (1) analisis varians (selisih) anggaran pendapatan yang dinilai

baik apabila terdapat selisih varians lebih (*favourable variance*) atau melebihi target dalam anggaran, (2) analisis pertumbuhan pendapatan yang dinilai baik apabila mengalami pertumbuhan positif atau mengalami kenaikan, (3) analisis rasio keuangan yang terdiri dari: a) rasio derajat desentralisasi yang dinilai baik jika memiliki rasio yang berada pada interval kriteria baik, b) rasio ketergantungan keuangan daerah dinilai baik jika memiliki rasio yang berada pada interval kriteria rendah, c) rasio kemandirian keuangan daerah dinilai baik jika memiliki rasio yang berada pada interval kriteria tinggi dengan pola hubungan delegatif.

