

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

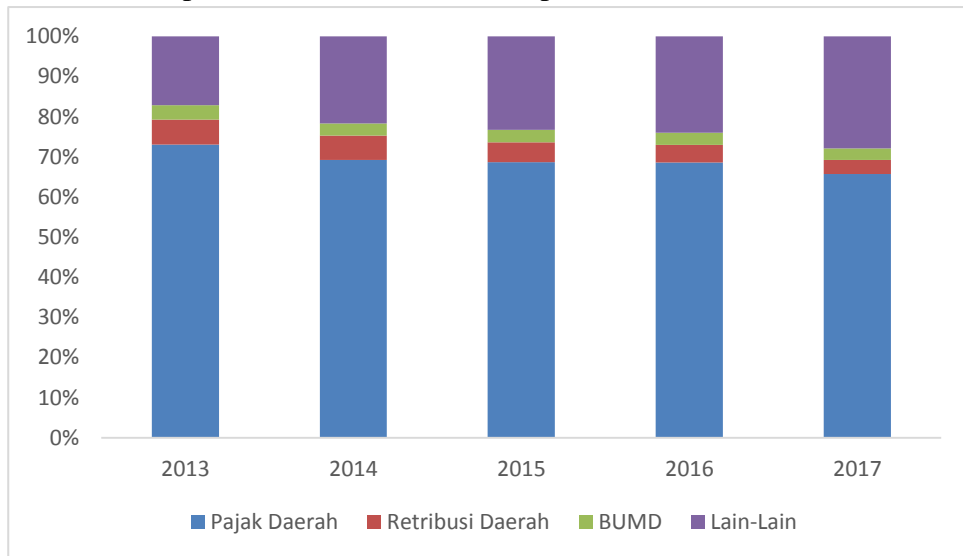
Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menandai diterapkannya otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menerapkan asas desentralisasi, yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah daerah. Wewenang yang dilimpahkan berupa wewenang di bidang administrasi dan politik, selain yang menjadi urusan pemerintah pusat.

Desentralisasi menuntut pemerintah daerah untuk mandiri dalam memberdayakan dirinya sendiri. Kemandirian daerah dapat tercermin dari kemampuan untuk membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah daerah membutuhkan adanya sumber-sumber pembiayaan yang berasal dari daerah itu sendiri. Kemandirian keuangan daerah dapat dilihat dari pendapatan asli daerah.

Hal ini mendorong pemerintah daerah untuk mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan asli daerahnya agar tidak tergantung terhadap pemerintah pusat. Namun Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan kepada masyarakat yang dapat menimbulkan tingginya biaya ekonomi. Pelaksanaan pemungutan Pendapatan Asli Daerah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aturan tentang Pendapatan Asli Daerah salah satunya dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pendapatan Asli Daerah bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah). Dalam perkembangan saat ini, dari semua komponen Pendapatan Asli Daerah, Pajak Daerah merupakan sumber pendapatan paling besar bagi pemerintah daerah di seluruh Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari data berikut:

Gambar 1.1
Komposisi PAD tahun 2013 sampai 2017 secara Nasional



Sumber: APBD dari DJPK.

Dari gambar diatas dapat dilihat bahwa Pajak Daerah berkontribusi paling besar dibanding pendapatan asli daerah lainnya yaitu sekitar 70% pada tahun 2013-2017. Komponen pendapatan asli daerah yang paling kecil bersumber dari Badan Usaha Milik Daerah, hal ini wajar karena jumlah BUMD di daerah yang jumlahnya masih sedikit. Sedangkan Retribusi Daerah menempati urutan ketiga sebagai sumber pendapatan asli daerah dan jumlahnya tidak mengalami perubahan yang signifikan dari tahun 2013 hingga tahun 2017.

Pajak merupakan iuran wajib bagi pribadi atau badan sebagai subyek pajak yang bersifat memaksa tanpa memperoleh imbalan secara langsung yang digunakan untuk membiayai kepentingan daerah (Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah). Pemungutan pajak merupakan suatu kewajiban yang dapat dipaksakan penagihannya kepada warna negara Indonesia. Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang sangat potensial karena jumlahnya stabil dan merupakan cerminan partisipatif masyarakat dalam pembiayaan pembangunan (Rosmayani *et al*, 2016:1).

Retribusi merupakan pungutan yang diberikan kepada subyek tertentu atas pembayaran jasa maupun pemberian ijin tertentu yang diberikan oleh Pemerintah Daerah (Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah). Retribusi daerah bersifat ekonomis, yaitu adanya imbalan secara langsung berdasarkan persyaratan tertentu namun tidak wajib bagi semua warna negara. Adanya kebijakan retribusi diharapkan mampu meningkatkan kemandirian daerah.

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan menurut objek pendapatan merupakan bagian laba penyertaan modal yang meliputi: modal perusahaan milik daerah (BUMD), modal perusahaan milik pemerintah (BUMN), dan modal perusahaan milik swasta. Sedangkan semua penerimaan daerah selain yang sudah disebutkan diatas dapat digolongkan dalam lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Sumber anggaran pemerintah daerah tidak hanya berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Pemerintah pusat juga memberikan bantuan dana bagi pemerintah daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) berupa Dana Perimbangan. Dana perimbangan dialokasikan kepada daerah untuk tujuan pemerataan. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) (Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah).

Dana Bagi Hasil adalah dana APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan potensi daerah penghasil. Dana Alokasi Umum diberikan dalam rangka pemerataan keuangan pusat dan daerah. Dana Alokasi Khusus diberikan kepada daerah untuk mendanai kegiatan khusus di daerah tertentu (Harahap, 2017:3). Dari ketiga jenis Dana Perimbangan yang diberikan Pemerintah Pusat tersebut, Dana Alokasi Umum merupakan

sumbangan yang diberikan kepada seluruh daerah di Indonesia yang nilainya dihitung sesuai dengan kebutuhan fiskal masing-masing daerah. Dana Alokasi Umum dialokasikan untuk layanan kesehatan, layanan pendidikan, penyediaan infrastruktur dan pengentasan kemiskinan.

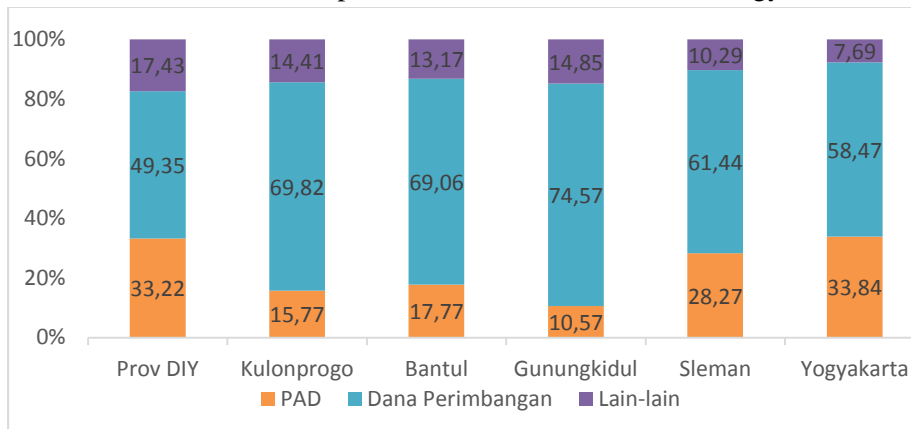
Sumber-sumber pembiayaan diatas hendaknya mendorong keberhasilan Pemerintah Daerah dalam pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat secara efektif dan efisien. Pesatnya pembangunan daerah saat ini membutuhkan dana pembangunan yang besar sehingga belanja daerah hendaknya dialokasikan untuk hal-hal yang produktif. Belanja daerah merupakan seluruh pengeluaran daerah berkenaan dengan kewajiban daerah dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan (Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah).

Belanja daerah mencerminkan kebijakan pemerintah untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam bentuk pelayanan dasar, pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas sosial, fasilitas umum dan jaminan sosial. Belanja daerah terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung merupakan pengeluaran yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan dan kegiatan utama pemerintah daerah yang bersifat rutin. Sedangkan belanja tidak langsung merupakan kewajiban pengeluaran lainnya yang bersifat periodik. Pengelolaan belanja daerah mempertimbangkan aspek standar belanja, standar harga, tolak ukur kinerja dan standar pelayanan minimal (Agripa dan Sulistiyowati, 2012:1).

Demikian pula yang dihadapi pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan provinsi tertua kedua di Indonesia yang memiliki status sebagai daerah istimewa. Dengan keistimewaannya, Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya dibawah pengawasan pemerintah pusat. Keistimewaan ini memberikan nilai tambah positif berupa stabilitas politik dan pemerintahan sehingga cukup menjanjikan bagi para investor. Masyarakat Provinsi D.I. Yogyakarta dikenal ramah dan memegang teguh adat istiadat jawa, ditambah dengan kuliner dan objek wisata yang mampu mendatangkan turis lokal maupun asing. Provinsi D.I. Yogyakarta terdiri dari empat kabupaten dan satu kota yang merupakan metamorfosis dari Kabupaten-kabupaten Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, yaitu Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta.

Pendapatan terbesar masing-masing pemerintah kabupaten/kota di Provinsi D.I. Yogyakarta bersumber dari dana perimbangan. Hal ini dapat dilihat dari gambar berikut:

Gambar 1.2
Realisasi Pendapatan Pemerintah Daerah di D.I.Yogyakarta 2017 (%)



Sumber: Badan Pusat Statistik

Realisasi pendapatan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi D.I. Yogyakarta pada tahun 2017 didominasi oleh Dana Perimbangan sebesar 49.35% hingga 74.57%. Diikuti oleh Pendapatan Asli Daerah yang menyumbang sebesar 10.57% hingga 33.84% dan yang terakhir bersumber dari lain-lain sebesar 7.69% hingga 17.43%. Kabupaten Gunungkidul memiliki realisasi Dana Perimbangan paling besar dibandingkan Kabupaten/Kota lain, yaitu sebesar 74.57%, sedangkan Kota Yogyakarta memiliki realisasi Dana Perimbangan paling kecil dibandingkan Kabupaten/Kota lain, yaitu sebesar 58.47%.

Menurut Suyana Utama (2008:34) kemandirian suatu daerah dapat dihitung dengan membandingkan Pendapatan Asli Daerah dengan Belanja Daerah. Apabila rasio sebesar 0-50% maka suatu daerah belum layak disebut mandiri. Meskipun prinsip desentralisasi sudah dipraktekan sejak 2004 namun pada kenyataannya tingkat kemandirian pemerintah daerah tidak mengalami perkembangan. Kemandirian dalam pengelolaan keuangan hendaknya mampu mendorong peningkatan pendapatan asli daerah dan realisasi belanja daerah. Namun pada kenyataannya potensi sumber daya daerah sulit dicapai, Pemerintah Daerah justru menggantungkan diri pada dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat untuk membiayai belanja daerahnya. Pada tahun anggaran 2018 contohnya, hanya Provinsi DKI Jakarta yang tidak mengambil Dana Alokasi Umum sedangkan Provinsi lainnya mengambil Dana Alokasi Umum. Hal ini menunjukkan masih banyak daerah yang bergantung pada bantuan dana dari pemerintah pusat.

Pemerintah daerah perlu mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi belanja daerah sehingga pengelolaan keuangannya lebih terfokus untuk meningkatkan pendapatan daerah. Selain itu pemerintah daerah perlu mengetahui dampak dari adanya dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat agar tidak menggantungkan diri pada dana perimbangan dan berusaha menggali potensi daerahnya sendiri.

Penelitian ini merupakan penelitian ulang (replikasi) dari penelitian sebelumnya, yaitu penelitian yang dilakukan oleh Agripa dan Sulistiyowati (2012), Wenur (2013), Devita, Delis dan Juanidi (2014), Subowo dan Laksono (2014), Hidayah dan Setyawati (2014), Tahir, Koleangan dan Sumual (2016) serta Wati dan Fajar(2017). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian tersebut adalah perbedaan variabel bebas yang digunakan, subjek penelitian serta periode waktu yang diteliti. Pajak Daerah dijadikan variabel dalam penelitian ini karena komponen tersebut merupakan komponen terbesar dalam Pendapatan Asli Daerah, Retribusi Daerah dijadikan variabel dalam penelitian karena melihat kemungkinan besar peluang komponen ini untuk ditingkatkan, serta Dana Alokasi Umum dijadikan variabel sebagai salah satu bantuan pemerintah pusat untuk mendukung realisasi belanja daerah.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah Pajak Daerah secara parsial berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
2. Apakah Retribusi Daerah secara parsial berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
3. Apakah Dana Alokasi Umum secara parsial berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
4. Apakah Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Dana Alokasi Umum secara simultan berpengaruh terhadap Belanja Daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pajak Daerah secara parsial terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi D.I. Yogyakarta pada periode 2013-2017.
2. Untuk mengetahui pengaruh Retribusi Daerah secara parsial terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi D.I. Yogyakarta pada periode 2013-2017.
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum secara parsial terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi D.I. Yogyakarta pada periode 2013-2017.
4. Untuk mengetahui pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Dana Alokasi Umum secara simultan terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi D.I. Yogyakarta pada periode 2013-2017.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis

Untuk menambah pengetahuan penulis serta menerapkan teori selama perkuliahan dalam praktik yang sesungguhnya terhadap objek yang diteliti.

2. Bagi Masyarakat

Untuk memberikan manfaat berupa tambahan informasi dan referensi untuk memperdalam pajak daerah, retribusi daerah dan dana alokasi umum terhadap alokasi belanja daerah. Serta memberikan gambaran umum kepada masyarakat tentang kebijakan pemerintah di daerahnya.

3. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota

Untuk menyediakan informasi mengenai pengaruh pajak daerah, retribusi daerah serta dana alokasi umum terhadap belanja daerah dalam kurun waktu 2013-2017 serta menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan di masa mendatang.

4. Bagi Pemerintah Provinsi

Untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam meningkatkan pendapatan daerah serta memberikan bahan masukan dalam penyusunan APBD.

5. Bagi Penelitian Selanjutnya

Untuk memberikan sumber informasi, bahan rujukan dan referensi bagi pengkajian konsep penelitian selanjutnya. Serta diharapkan peneliti selanjutnya menambahkan variabel lainnya sebagai variabel bebas, misalnya pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan yang sah.