

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pasca era reformasi timbul tuntutan pelaksanaan otonomi yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah terutama pada tingkat kabupaten atau kota. Reformasi di Indonesia ini turut mengubah sistem kehidupan negara, seperti adanya tuntutan *Good Governance* dan adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah diatur dalam Undang-undang No 33 Tahun 2004 dan Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Peraturan perundangan tersebut telah memberikan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih luas, menyeluruh tanggung jawab dan transparasi.

Diberlakukannya Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang menyebabkan perubahan mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah. Adanya perimbangan tugas, fungsi, dan peran antara pemerintahan pusat dan daerah tersebut maka masing masing daerah harus memiliki kekuatan penghasilan yang cukup dan harus mempunyai kekuatan pembiayaan yang memadai untuk memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur semua urusan pemerintahan,

memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Kewenangan otonomi mewajibkan setiap pemerintahan daerah untuk meningkatkan pelayanan secara demokratis dan merata dalam upaya terselenggaranya pemerintahan daerah yang mandiri, sejahtera, dan kompetitif.

Upaya dalam penyelenggaraan rumah tangga pada pemerintah daerah diperlukan adanya unsur akuntabilitas. Akuntabilitas merupakan unsur pokok dalam tercapainya *good governance*. Pemerintah diminta melaporkan hasil dari program yang telah dilaksanakan agar masyarakat dapat menilai. Faktanya, Menteri dalam negeri Tejahjo Kumolo dalam artikel Info Publik tahun 2014 menilai bahwa belum semua daerah membut anggaran pendapatan dan blanja daerah secara transparan.

Dalam rangka mencapai tujuan konsep *good governance* serta meningkatkan daya saing pemerintahan daerah (pemda) maupun pemerintahan kota (pemkot) maka dibutuhkan sumber daya manusia yang profesional dan berkualitas dalam jabatan yang ada di pemerintahan daerah maupun pemerintahan kota. Sebagaimana yang tercantum dalam pasal 17 ayat 2 UU No.43/1999 yaitu pengangkatan pegawai negeri sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi prestasi kerja dan jenjang pengangkatan yang di tetapkan untuk jabatan tersebut.

Begitu juga dengan manajemen keuangan pemerintahan daerah yang baik dapat mempengaruhi dalam tercapainya konsep *good governance*. Manajemen keuangan adalah pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut (Florida, 2006). Kemampuan daerah untuk mencapai tujuan tersebut disebut sebagai kinerja pemerintahan daerah. Sehubungan dengan keefektifan terselenggaranya otonomi daerah maka kinerja pemerinthan daerah dalam keuangan daerah sangat dituntut untuk membiayai aktivitas kegiatan daerah melalui pengalihan kekayaan sumber daya asli daerah.

Dalam Bab V pasal 6 ayat 2, UU No 33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah (BUMD) yang diperoleh, dan lain-lain pendapatan asli daerah Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 157 menyebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri atas hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Komponen PAD tersebut secara penuh dapat digunakan daerah sesuai dengan kebutuhan dan prioritas suatu daerah.

Soleh dan Rochmansjah (2010) menjelaskan bahwa sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi untuk saat ini masih didonminasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat baik dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana

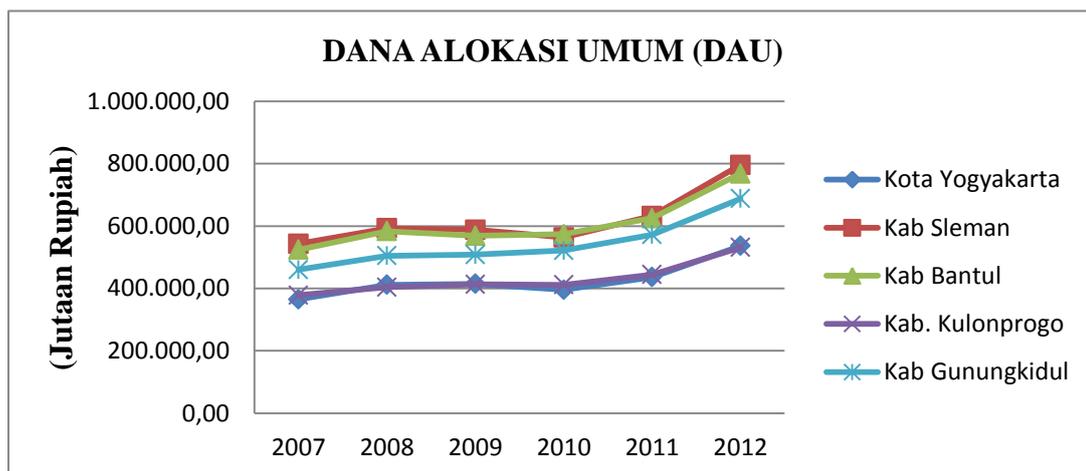
Bagi Hasil, sedangkan proporsi PAD masih relatif kecil. Adanya Dana Perimbangan melalui DAU ini ternyata justru menjadi ketergantungan.

Berdasarkan UU No 33 Tahun 2004, DAU adalah transfer dari pemerintah bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah.

Tabel 1.1  
Dana Alokasi Umum Kabupaten dan Kota di Provinsi  
D.I.Yogyakarta  
Tahun 2007-2012

Tahun	Kota Yogyakarta	Kab Sleman	Kab Bantul	Kab. Kulonprogo	Kab Gunungkidul
2007	365.042,00	543.065,00	524.293,00	378.145,12	459.851,00
2008	411.257,23	592.594,52	583.169,35	403.656,78	504.395,74
2009	414.345,33	587.857,77	568.502,14	413.081,64	508.212,30
2010	395.444,06	563.320,89	573.512,33	411.293,61	521.293,70
2011	436.129,82	631.920,73	625.060,82	444.043,86	572.008,91
2012	536.466,61	795.708,76	768.034,58	531.104,01	687.944,48

Sumber: BPK dan DPPKAD data diolah



Gambar 1.1  
Grafik Dana Alokasi Umum

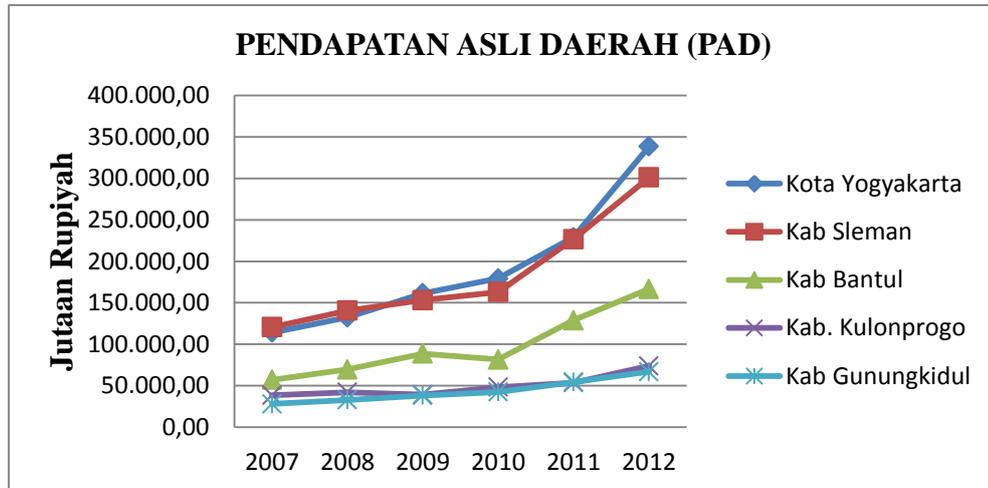
Tabel 1.1 dan gambar 1.1 memperlihatkan bahwa DAU pada Kabupaten dan Kota di Provinsi D. I. Yogyakarta dari tahun 2007 sampai dengan tahun 2012 rata-rata daerah mengalami peningkatan dari tahun ketahun. Pada tahun 2010 terdapat dua kabupaten dan satu kota yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Kulonprogo, dan Kota Yogyakarta mengalami penurunan. Sedangkan Kabupaten Bantul mengalami penurunan pada tahun 2009. Dengan kondisi rata-rata DAU mengalami peningkatan maka Daerah Provinsi D. I. Yogyakarta masih belum mencukupi kebutuhan fiskal daerah.

Prakosa (2005) mengatakan bahwa, dengan adanya transfer dana dari pemerintah pusat tersebut, bagi Pemda merupakan sumber pendanaan dalam pelaksanaan kewenangannya. Namun dalam kenyataannya, transfer dana tersebut merupakan sumber dana utama Pemda untuk membiayai belanja daerah. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri. Kekurangan dari transfer dana tersebut diharapkan dapat diambil dari sumber pendanaan sendiri yaitu PAD.

Tabel 1.2  
Pendapatan Asli Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY  
Tahun 2007-2012

<b>Tahun</b>	<b>Kota Yogyakarta</b>	<b>Kab Sleman</b>	<b>Kab Bantul</b>	<b>Kab. Kulonprogo</b>	<b>Kab Gunungkidul</b>
2007	114.098,35	120.656,54	57.229,72	38.637,83	28.140,54
2008	132.431,57	140.631,35	69.800,76	42.289,20	32.906,59
2009	161.473,83	153.231,26	88.691,36	39.358,62	38.455,40
2010	179.423,64	163.056,45	81.637,09	48.280,64	42.542,03
2011	228.870,55	226.723,27	128.896,45	53.752,29	54.462,41
2012	338.283,72	301.069,53	166.597,77	74.028,66	67.050,78

Sumber: BPK dan DPPKAD data diolah



Gambar 1.2  
Grafik Pendapatan Asli Daerah

Tabel 1.2 dan gambar 1.2 memperlihatkan bahwa PAD pada Kabupaten dan Kota di Provinsi D. I. Yogyakarta terdapat peningkatan dari tahun ke tahun kecuali pada tahun 2009 Kabupaten Kulon Progo mengalami penurunan PAD. Kabupaten Bantul pada tahun 2010 mengalami penurunan. Rata-rata peningkatan PAD ini tidak memberikan dampak yang cukup signifikan dalam upaya menuju kemandirian daerah dibuktikan dengan terus meningkatkan ketergantungan terhadap pemerintahan pusat yang tercermin dengan terus meningkatnya DAU.

UU No. 33 Tahun 2004 telah diatur bahwa pemerintah daerah dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dalam rangka meningkatkan kapasitas fiskal selain melalui dana bagi hasil pajak dengan pengelolaan pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Dengan melakukan optimalisasi PAD dengan meningkatkan pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan

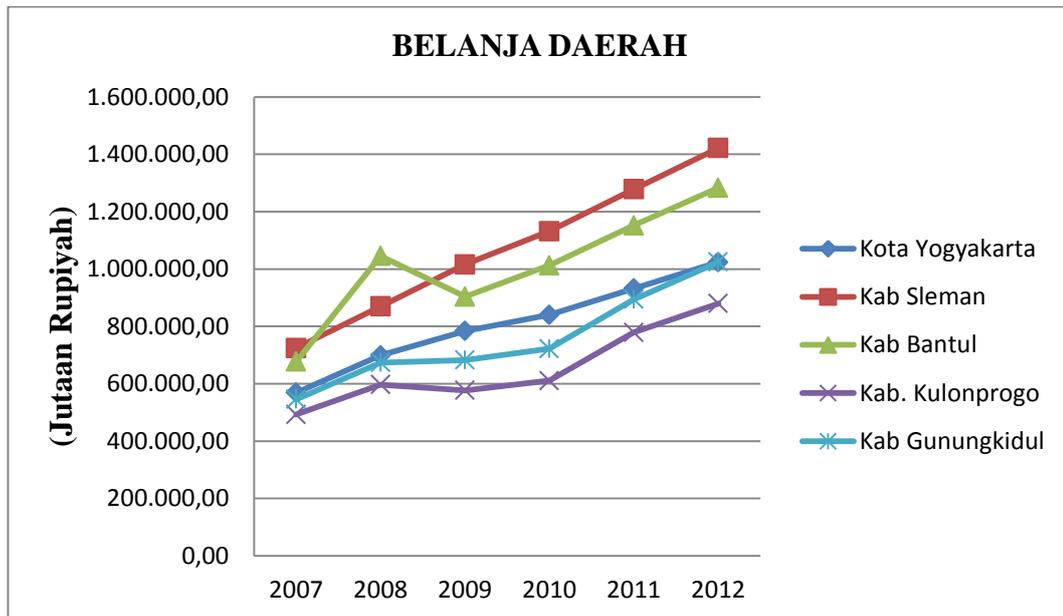
kekayaan daerah yang dipisahkan dan pendapatan asli daerah lain-lain yang sah serta mengoptimisasikan bagi hasil pajak diharapkan dapat meningkatkan kemandirian pemerintahan daerah.

Santosa dan Rahayu (2005) mengatakan, peran pemerintah dalam pembangunan adalah sebagai katalisator dan fasilitator tentu membutuhkan berbagai sarana dan fasilitas pendukung, termasuk anggaran belanja dalam rangka terlaksananya pembangunan yang berkesinambungan. Pengeluaran tersebut sebagian digunakan untuk administrasi pembangunan dan segaian lain untuk kegiatan pembangunan diberbagai jenis infrastruktur yang penting. Perbelanjaan tersebut akan meningkatkan pengeluaran agregat dan mempertinggi tingkat kegiatan ekonomi. Meningkatnya kegiatan ekonomi, maka aliran penerimaan pemerintah melalui PAD juga meningkat.

Tabel 1.3  
Blanja Daerah Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY  
Tahun 2007-20012

<b>Tahun</b>	<b>Kota Yogyakarta</b>	<b>Kab Sleman</b>	<b>Kab Bantul</b>	<b>Kab. Kulonprogo</b>	<b>Kab Gunungkidul</b>
2007	569.120,37	724.509,90	676.835,48	492.840,10	545.551,41
2008	698.566,66	869.464,25	1.045.423,30	596.852,10	673.484,75
2009	783.851,69	1.016.026,60	903.767,00	576.558,92	682.368,10
2010	839.866,48	1.131.602,39	1.012.356,84	610.929,78	722.210,90
2011	932.018,50	1.278.055,16	1.151.885,95	778.747,17	893.872,33
2012	1.023.803,00	1.421.401,17	1.282.878,38	879.479,12	1.024.039,56

Sumber: BPK dan DPPKAD data diolah



Gambar 1.3  
Grafik Belanja Daerah

Tabel 1.3 dan gambar 1.3 memperlihatkan bahwa Belanja Daerah pada Kabupaten dan Kota di Provinsi D. I. Yogyakarta terus mengalami peningkatan. Kecuali pada tahun 2009 Provinsi DIY, Kabupaten Bantul, dan Kabupaten Kulonprogo mengalami penurunan belanja daerah. Ini berarti semakin tingginya kebutuhan belanja yang diperlukan oleh pemerintahan Kabupaten dan Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sehubungan dengan tujuan utama otonomi daerah yaitu menuju kemandirian daerah maka pemerintah daerah harus dapat mengoptimalkan pendapatan asli daerah (PAD) sebagai sumber pendanaan bagi anggaran pendapatan dan belanja (APBD), serta memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk memandai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Tantangan bagi

pemerintahan daerah khususnya Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengembangkan kesejahteraan masyarakat lokal khususnya dibidang kesehatan, pendidikan, serta sarana publik.

Kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur rumah tangga adalah kemampuan dalam bidang keuangan (Florida,2006). Sehingga faktor keuangan adalah faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah untuk melaksanakan otonominya, ini artinya suatu daerah membutuhkan dana yang berasal dari pendapatan asli daerah dalam penyelenggaraan urusan rumahtangganya.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Laba BUMD, dan Lain Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah ”**.

Penelitian ini mengkaji ulang dari penelitian Wenny (2012), Rukmana (2013), Simanullang (2013), dan Florida (2006). Perbedaan dalam penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian ini difokuskan kepada faktor faktor yang mempengaruhi pendapatan asli daerah berupa pajak daerah, retribusi daerah, laba dari badan usaha milik daerah (BUMD), dan lain-lain pendapatan yang sah, dan mengganti objek penelitian yaitu di Kabupaten dan Kota di Daerah Provinsi Istimewa Yogyakarta.

## **B. Batasan Masalah**

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam penelitian ini adalah pajak daerah, retrebusi daerah, laba dari badan usaha milik daerah (BUMD), dan lain-lain pendapatan yang sah. Penelitian ini dilakukan di satu Kota dan empat Kabupaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang maka peneliti dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pajak daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintahan daerah?
2. Apakah retrebusi daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintahan daerah?
3. Apakah laba BUMD berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintahan daerah?
4. Apakah lain-lain pendapatan yang sah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintahan daerah?
5. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintahan daerah?

## **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian rumusan masalah maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh pajak daerah terhadap kinerja keuangan pemerintahan daerah.

2. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh retrebusi daerah terhadap kinerja keuangan pemerintahan daerah.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh laba BUMD terhadap kinerja keuangan pemerintahan daerah .
4. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh lain-lain pendapatan yang sah terhadap kinerja keuangan pemerintahan daerah .
5. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan pemerintahan daerah.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Terdapat beberapa manfaat dalam penelitian ini:

##### **a. Manfaat Teoritis.**

1. Penelitian ini dapat menambah pengetahuan secara nyata berkaitan dengan materi akuntansi keuangan pemerintah daerah.
2. Penelitian ini dapat menambah pengetahuan berkaitan dengan materi akuntansi menejemen pemerintahan daerah.
3. Menjadi literatur bahan skripsi di Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

##### **b. Manfaat Praktik**

1. Bagi pemerintah daerah khususnya pemerintah Kabupaten dan Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dijadikan evaluasi kinerja untuk periode selanjutnya.

2. Bagi Investor penelitian ini dapat dijadikan sebagai pertimbangan untuk menanamkan modalnya khususnya di Kabupaten dan Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Bagi perguruan tinggi yang ada di Indonesia, dapat dijadikan jurnal pendukung penelitian.
4. Penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi pihak yang melakukan penelitian serupa.