

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Marihot Pahala Siahaan (2011: ix), era otonomi daerah yang secara resmi diberlakukan di Indonesia sejak 1 Januari 2001, menghendaki daerah untuk berkreasi dalam mencari sumber penerimaan yang dapat membiayai pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Menurut Faisal Basri (2002: 177), otonomi daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Melalui otonomi, pemerintah pusat memberikan peluang kepada daerah tingkat 1 maupun tingkat 2 agar mampu berperan aktif dalam memajukan daerahnya secara maksimal, dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat daerah. Kewenangan otonomi daerah dilaksanakan melalui pengelolaan sumber daya potensial yang dimiliki oleh setiap daerah tingkat 1 (satu) maupun daerah tingkat 2 (dua), sebagai sumber-sumber pendapatan pemerintah daerah yang dipergunakan untuk membiayai pengeluaran dan belanja pemerintah daerah.

Untuk mendukung kebijakan otonomi daerah, maka pemerintah pusat mengesahkan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-undang No. 28 Tahun 2009 yang mengatur tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Diterbitkannya Undang-Undang tersebut merupakan upaya agar pemerintah daerah mampu mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan yang dipungut dalam rangka membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan Pemerintah Daerah. Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengatur bagaimana daerah memperoleh pendapatan dengan menggali sumber-sumber pendapatan daerah yang potensial dari sisi pajak dan retribusi daerah dengan lebih mengoptimalkan pemungutannya dari yang telah dipungut selama ini. Upaya-upaya tersebut dilakukan demi mengurangi ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan mendorong Penerimaan Pemerintah Daerah dari sisi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). berikut ini adalah gambar yang akan menjelaskan komponen pendapatan daerah kota/ kabupaten di Indonesia tahun 2011-2017.



Gambar 1.1. Diagram Pendapatan Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia tahun 2011-2017 (dalam juta Rupiah) Sumber: BPS Indonesia, 2017

Berdasarkan gambar 1.1 dapat diketahui bahwa Dana Perimbangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah masih mendominasi total Pendapatan Daerah dari tahun 2011-2017, jumlah dana yang diberikan mengalami fluktuasi, semula dari 80% (2011) dan menurun hingga 75% (2016), dan naik menjadi 72% (2017). Sedangkan peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total Pendapatan Daerah semakin meningkat dari tahun 2011-2017, yaitu 7% (2011) menjadi 22% (2017). Berdasarkan uraian diatas diperoleh informasi bahwa penerimaan kota dan kabupaten di Indonesia didominasi oleh Dana Perimbangan. Menurut UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Berdasarkan

undang-undang tersebut dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi dana perimbangan yang diterima daerah, maka semakin tinggi beban fiskal pemerintah pusat dalam APBN untuk membiayai pelaksanaan desentralisasi.

Kabupaten Sleman adalah sebuah kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia. Ibukota kabupaten ini adalah Sleman. Kabupaten ini berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah di utara dan timur, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Bantul, dan Kota Yogyakarta di selatan, serta Kabupaten Kulon Progo di barat. Pusat pemerintahan di Kecamatan Sleman, yang berada di jalur utama antara Yogyakarta–Semarang. Bagian utara kabupaten ini merupakan pegunungan, dengan puncaknya Gunung Merapi di perbatasan dengan Jawa Tengah, salah satu gunung berapi aktif yang paling berbahaya di Pulau Jawa. Sedangkan di bagian selatan merupakan dataran rendah yang subur. Di antara sungai-sungai besar yang melintasi kabupaten ini adalah Kali Progo (membatasi kabupaten Sleman dengan Kabupaten Kulon Progo), kali Code, kali Kuning, kali Opak dan Kali Tapus. Dengan Pendapatan Asli Daerah Rp. 52.978.731.000,- (2005), sampai dengan Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Sleman Tahun 2017 mencapai lebih dari Rp 825 miliar. Angka tersebut melampaui target PAD setelah perubahan yaitu sebesar lebih dari Rp718 miliar. Dengan begitu PAD Sleman tercapai sekitar 114%. Kabupaten Sleman merupakan kabupaten terkaya di Daerah Istimewa Yogyakarta. Kabupaten sleman memiliki banyak potensi daerah yang dapat dikelola untuk meningkatkan PAD.

Pada potensi komoditi pertanian seperti tanaman salak pondoh, produksi mendong, budidaya dan produksi sapi potong, budidaya kambing/domba, budidaya lele. Dalam potensi industri sebagai contoh pada Industri kecil mikro dan usaha kecil menengah memiliki beberapa jenis usaha yaitu sarung tangan kulit golf, mebel kayu, kerajinan kayu. Pada industri produk yang di ekspor seperti pakaian jadi, sarungtangan, pakaian jadi. Daya tarik wisata Sleman merupakan perpaduan antara karakter alam yang kuat, kebudayaan dan kepurbakalaan. Untuk menunjang kegiatan wisata telah tersedia fasilitas hotel, rumah makan, restoran, bandara dan sarana prasarana transportasi yang menjangkau seluruh wilayah Kabupaten Sleman serta berbagai tempat hiburan. Potensi wisata yang diandalkan meliputi: wisata desa, wisata budaya, wisata pendidikan wisata sejarah, wisata candi, wisata alam, wisata argo, wisata museum, wisata monumen. Aktivitas kegiatan pariwisata telah menggerakkan berkembangnya usaha sarana wisata, baik berupa hotel berbintang, hotel Melati, Pondok wisata dan Restoran. Potensi usaha sarana wisata di kabupaten Sleman tergambar sebagai berikut : hotel berbintang, hotel melati, pondok wisata, restoran, rumah makan, hiburan umum, biro perjalanan wisata Pengembangan potensi wisata di kabupaten Sleman telah mendorong kunjungan wisatawan baik domestik maupun nusantara ke Kabupaten Sleman. Pada tahun 2011 kondisi kunjungan wisatawan ke Kabupaten sleman tergambar sebagai berikut: mancanegara dan nusantara. Potensi investasi seperti pertanian, industri, perdagangan dan jasa, pariwisata.

Jika dapat mengandalkan PAD, maka perencanaan pembangunan daerah dapat lebih dioptimalkan untuk kepentingan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Berikut ini adalah data realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Sleman tahun 2011-2017.



Gambar 1.2. Kontribusi Komponen Pendapatan Daerah Kabupaten Sleman tahun 2011-2017 (dalam juta Rupiah)

Sumber: Laporan keuangan BKAD Sleman (LRA)

Berdasarkan gambar 1.2 diperoleh informasi bahwa realisasi PAD lebih kecil dibandingkan dengan Dana Perimbangan yaitu dengan rata-rata perolehan Rp 3.444.506 juta (kontribusi terhadap Pendapatan Daerah adalah 16% per tahun dengan kriteria kontribusi Kurang). Sedangkan realisasi dana perimbangan paling besar yaitu dengan perolehan rata-rata Rp.327.185,01 juta (kontribusi rata-rata sebesar 85% per tahun dengan kriteria kontribusi Sangat Tinggi). Dan yang terendah adalah Lain-lain Pendapatan daerah dengan perolehan Rp 24.466 juta (rata-rata kontribusi sebesar 3% per tahun dengan kriteria kontribusi Sangat Kurang). Kontribusi yang diberikan PAD mencerminkan besar peranan terhadap total penerimaan Pendapatan Daerah.

Kemandirian merupakan tolok ukur keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, dengan semakin tinggi peran dana perimbangan (subsidi dari pemerintah pusat) maka semakin rendah kemandirian keuangan daerah otonom, dan semakin kecil keleluasaan daerah otonom dalam melaksanakan pembangunan sesuai kebutuhan masyarakat daerah. Seperti yang dikemukakan oleh Mahmudi (2016:134), beliau mengatakan bahwa dengan tingkat kemandirian keuangan yang lebih besar berarti daerah tidak akan lagi sangat tergantung pada bantuan dari pemerintah pusat dan provinsi melalui dana perimbangan. Ketergantungan dana dari pusat berarti hambatan dalam mengembangkan dan membangun daerah. Jika pemerintah daerah mampu mengelola kekayaan daerah untuk meningkatkan PAD, maka daerah akan berkembang dan maju.

PAD yang dikelola oleh daerah diharapkan mampu mengurangi ketergantungan dari pusat. Karena PAD diperoleh dari pengelolaan kekayaan yang dimiliki daerah, maka pemerintah daerah memiliki kesempatan untuk membangun dan mengembangkan daerahnya sesuai kemampuan dan kebutuhan daerah. Jika pengelolaan PAD dilakukan dengan baik, maka dalam membangun daerahnya tidak hanya mengandalkan dana perimbangan yang besarnya ditentukan oleh pusat melainkan dengan potensi daerah yang dimiliki, hal ini seperti yang tertulis dalam UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bahwa PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah

untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai potensi Daerah sebagai perwujudan Desentralisasi.

Menurut Ahmad Yani (2008: 51), Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah termasuk hasil dari pelayanan Badan Layanan Umum (BLU) Daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Besar kontribusi PAD terhadap Pendapatan daerah tergantung oleh sumbangan komponen-komponennya yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah dapat dilihat melalui besar kontribusinya terhadap PAD. Besar peran masing-masing komponen PAD mempengaruhi kontribusi PAD terhadap Pendapatan. Dan besar perolehan realisasi pendapatan daerah mencerminkan keberhasilan pemerintah dalam memungut Pendapatan. Besar keberhasilan pemerintah dalam memungut pendapatan dapat dihitung melalui rasio efektivitas, untuk mengetahui efektivitas dan kontribusi komponen PAD terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) digunakan analisis rasio efektivitas dan kontribusi. Rasio efektivitas menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan target penerimaan setiap komponen dalam APBD, hal ini dikemukakan oleh M. Ramli Faud (2016:140):

“Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Semakin tinggi rasio efektivitas, menggambarkan kemampuan daerah yang semakin tinggi”.

Semakin tinggi nilai efektivitas yang diperoleh dalam pemungutan, maka semakin baik kemampuan pemerintah daerah dalam mengumpulkan komponen-komponen PAD tersebut, seperti yang dikemukakan oleh Mahmudi tentang efektivitas pajak daerah (2016:142):

“Rasio efektivitas pajak daerah menunjukkan kemampuan penerimaan daerah dalam mengumpulkan pajak daerah sesuai dengan jumlah penerimaan pajak daerah yang ditargetkan”.

Dengan menggunakan analisis kontribusi dan efektivitas, penulis mencoba meneliti seberapa besar kontribusi pajak daerah, retribusi daerah, lain-lain PAD yang sah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terhadap PAD Kabupaten Sleman tahun 2011-2017. Kontribusi komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) menunjukkan seberapa besar peranannya terhadap perolehan PAD Kabupaten Sleman tahun 2011-2017.

Sejak tanggal 1 Januari 2011, setiap pemerintah kota dan kabupaten di Indonesia telah menerima pengalihan pengelolaan BPHTB dari pemerintah pusat, hal ini disampaikan oleh Abu Samman Lubis (2011) dalam artikel yang dimuat oleh Kemenkeu, beliau mengatakan bahwa kontribusi BPHTB terhitung sejak Januari 2011 dan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) tahun 2014, dikatakan bakal mampu mendongkrak sumber PAD yang sangat diperlukan pemerintah daerah guna menunjang pembangunan fisik dan non fisik. Kabupaten Sleman merupakan salah satu

dari 105 kota/kabupaten di Indonesia yang menerima pengalihan PBB-P2 pada tahun 2013, hal tersebut disampaikan oleh Direktorat Penyuluhan, Pelayanan, dan Hubungan Masyarakat dari Direktorat Jenderal Pajak. Berdasarkan dua fakta tersebut penulis memilih tahun 2011-2017 untuk meneliti hal tersebut. Berdasarkan masalah di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Kontribusi komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap PAD Tahun Anggaran 2011-2017 Kabupaten Sleman”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan Pembatasan Masalah di atas, maka dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tingkat efektivitas dan kontribusi Pajak Daerah terhadap PAD Kabupaten Sleman tahun 2011-2017?
2. Bagaimana tingkat efektivitas dan kontribusi Retribusi Daerah terhadap PAD Kabupaten Sleman tahun 2011-2017?
3. Bagaimana tingkat efektivitas dan kontribusi Lain-lain PAD yang sah terhadap PAD Kabupaten Sleman tahun 2011-2017?
4. Bagaimana tingkat efektivitas dan kontribusi Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan terhadap PAD Kabupaten Sleman tahun 2011-2017?
5. Apa komponen yang memiliki kontribusi paling rendah dan tinggi terhadap PAD Kabupaten Sleman tahun 2011-2017?

### **1.3 Batasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, untuk menghindari perluasan pembahasan, maka perlu dilakukan batasan masalah yang menjadi ruang lingkup dalam penelitian ini antara lain:

1. Penelitian ini difokuskan pada kontribusi komponen PAD terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sleman tahun 2011-2017.
2. Penelitian ini dilakukan dengan menghitung besar kontribusi Pajak Daerah, Kontribusi Daerah, Lain-lain PAD yang sah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan dengan melihat laporan LRA tahun 2011-2017.
3. Penelitian ini dengan menggunakan analisis Kontribusi dan analisis efektivitas.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Bagaimana tingkat efektivitas dan kontribusi Pajak Daerah terhadap PAD Kabupaten Sleman tahun 2011-2017?
2. Bagaimana tingkat efektivitas dan kontribusi Retribusi Daerah terhadap PAD Kabupaten Sleman tahun 2011-2017?
3. Bagaimana tingkat efektivitas dan kontribusi Lain-lain PAD yang sah terhadap PAD Kabupaten Sleman tahun 2011-2017?

4. Bagaimana tingkat efektivitas dan kontribusi Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan terhadap PAD Kabupaten Sleman tahun 2011-2017?
5. Apa komponen yang memiliki kontribusi paling rendah dan tinggi terhadap PAD Kabupaten Sleman tahun 2011-2017?

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti lainnya yang ingin meneliti lebih jauh mengenai efektivitas komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan kontribusinya terhadap PAD.

### **2. Kegunaan Praktis**

#### **a. Bagi Peneliti**

Sebagai sarana untuk belajar tentang sektor pajak daerah, retribusi daerah, lain-lain PAD yang sah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

#### **b. Bagi Dinas Badan Keuangan Aset Daerah (BKAD) Kabupaten Sleman**

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi pertimbangan dinas terkait untuk lebih meningkatkan Pendapatan Kabupaten Sleman dari sisi PAD yang bersumber kekayaan daerah.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

### **BAB I      Pendahuluan**

Bab ini menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II     Landasan Teori**

Bab ini menjelaskan mengenai teori-teori yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis dan akan digunakan sebagai dasar untuk mendukung pengolahan data yang diperoleh serta penelitian terdahulu yang sejenis dengan penelitian ini.

### **BAB III    Metode Penelitian**

Bab ini menjelaskan mengenai langkah-langkah sistematis melakukan penelitian, sumber data dan analisa data yang digunakan dalam penelitian ini.

### **BAB IV     Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Bab ini mengurai hasil penelitian, analisa data, dan pembahasan perhitungan pendapatan asli daerah, pajak daerah, retribusi daerah, lain-lain PAD yang sah, dan dana perimbangan terhadap besar penerimaan PAD.

### **BAB V      Penutup**

Bab ini berisi kesimpulan, keterbatasan penelitian, dan saran dari peneliti yang di lakukan.