

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang terbagi menjadi 4 kabupaten dan 1 kota merupakan daerah yang memiliki kewenangan otonomi daerahnya sendiri, artinya daerah tersebut mempunyai kewenangan dan tanggung jawab untuk mengembangkan daerahnya sendiri agar tidak bergantung pada pemerintah pusat. Berlakunya otonomi daerah ini diharapkan dapat meraih kesejahteraan dan pembangunan ekonomi yang lebih baik, serta lebih memahami seluruh kebutuhan daerahnya. Bukan hal mudah bagi pemerintah daerah dalam mengurus pemerintahannya sendiri, ada konsekuensi yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah yaitu pemerintah daerah mesti sanggup menggali sumber-sumber keuangannya sendiri lewat Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kemandirian daerah akan tercipta jika suatu daerah memiliki PAD yang tinggi, sehingga daerah tersebut dikatakan mempunyai pertumbuhan ekonomi yang baik (Oktiani & Al Muhariah, 2021).

PAD berperan untuk membiayai kebutuhan wilayah tersebut seperti pembangunan fasilitas publik. Apabila PAD tinggi maka dana yang dipunyai pemerintah daerah buat pembangunan fasilitas publik akan lebih banyak dan taraf kemandirian daerah semakin meningkat pula, sebagai akibatnya pemerintah daerah mempunyai kesempatan tinggi buat membangun perekonomiannya. Kendala muncul apabila suatu daerah memiliki PAD yang rendah, menyebabkan ketidakmampuan pemerintah dalam menyediakan fasilitas publik karena anggaran daerahnya yang terbatas. Kemandirian daerah juga tidak akan menjadi kenyataan jika pemerintah pusat yang menguasai sebagian besar sumber dana. Hal ini justru akan mematikan inisiatif pemda dalam menggali dan mengembangkan sumber PAD yang tersedia. Apabila pemerintah pusat yang menguasai sumber dana, maka akan terjadi peningkatan ketergantungan anggaran daerah kepada pusat dan menyebabkan pengawasan yang ketat kepada pemerintah daerah dalam menggunakan anggarannya (Kustiawan, 2006).

D.I. Yogyakarta ialah salah satu provinsi di Pulau Jawa, ternyata mempunyai PAD terendah dibandingkan dengan 5 provinsi lainnya yang terdapat di Pulau Jawa seperti yang terlihat pada grafik berikut:

Grafik 1. Realisasi PAD Provinsi di Pulau Jawa Tahun 2017-2019 (Juta Rupiah)

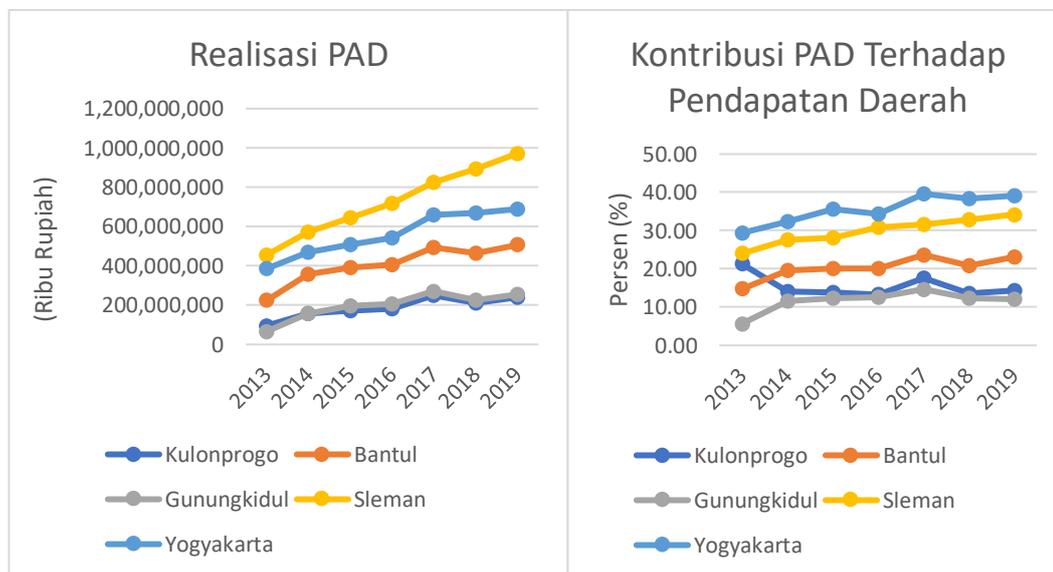


Sumber: Badan Pusat Statistik, 2013-2019

Grafik 1 menunjukkan Provinsi DIY hanya memiliki PAD sebesar Rp 2,08 triliun pada tahun 2019, nilai tersebut lebih rendah dibandingkan lima provinsi lainnya yang memiliki PAD lebih besar. Hal ini dikarenakan wilayah DIY relatif kecil, tidak sebesar provinsi lain yang ada di Pulau Jawa akibatnya sumber daya yang dimiliki terbatas. Provinsi DIY lebih mengandalkan sektor tersier yaitu suatu sektor yang lebih menghasilkan jasa dibandingkan dengan produk atau barang seperti sektor pariwisata dan sektor jasa lainnya untuk memperoleh pendapatan daerahnya.

Provinsi DIY terdiri dari Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Sleman, serta Kota Yogyakarta masing-masing daerah tersebut mempunyai PAD yang berbeda-beda seperti pada grafik berikut:

Grafik 2. Realisasi PAD (Ribuan Rupiah) dan Kontribusi PAD Terhadap Pendapatan Daerah (Persen) Kabupaten/Kota di Provinsi DIY Tahun 2013-2019



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2013-2019

Dilihat dari grafik 2 bahwa pada tahun 2018 terjadi penurunan PAD di 3 kabupaten, yaitu Kabupaten Kulon Progo, Bantul, dan Gunungkidul, sedangkan daerah lain cenderung mengalami peningkatan. Penurunan itu terjadi karena mahalnya tiket pesawat domestik serta adanya isu tsunami ataupun beberapa bencana alam lain seperti banjir, tanah longsor, serta gelombang tinggi, akibatnya kunjungan wisatawan berkurang yang berdampak pada penerimaan PAD.

Pengukuran taraf kemandirian keuangan suatu daerah ditunjukkan dengan kontribusi PAD terhadap pendapatan daerahnya. Semakin besar kontribusi PAD terhadap pendapatan daerahnya maka semakin kecil tingkat ketergantungan daerah kepada pusat atau dengan kata lain pemerintah daerah akan mampu membiayai keuangan daerahnya sendiri. Di antara kabupaten/kota yang berada di Provinsi DIY, hingga tahun 2019, belum ada kontribusi PAD terhadap pendapatan daerahnya yang mencapai 70% seperti yang terlihat pada grafik 2. Selama kurun waktu 2013-2019, kontribusi PAD tertinggi hanya mencapai 39,60% yaitu di Kota Yogyakarta pada tahun 2017. Hal ini menerangkan bahwa dalam hal pendanaan keuangan daerahnya, pemda masih bergantung kepada pemerintah pusat sebab dana yang berasal dari PAD tidak cukup besar buat memberikan kontribusi yang berarti bagi pendapatan daerah.

Hafidah Laila, 2021

ANALISIS PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Program Studi S1 Ekonomi Pembangunan
[www.upnvj.ac.id – www.library.upnvj.ac.id – www.repository.upnvj.ac.id]

Musgrave (1993) mengatakan tinggi rendahnya penerimaan PAD dapat bergantung pada banyaknya penduduk, pendapatan per kapita, dan pengeluaran pemerintah. Jumlah penduduk mencerminkan jumlah penyetor pajak daerah, artinya penduduk yang banyak maka semakin banyak pula pajak daerah yang dibayarkan sehingga berdampak pada penerimaan PAD yang bertambah. Provinsi DIY memiliki jumlah penduduk yang cukup besar dan semakin bertambah tiap tahunnya, meskipun bukan yang terbesar di Pulau Jawa karena DIY memiliki wilayah yang relatif kecil.

Tabel 1. Jumlah Penduduk Kabupaten/Kota di Provinsi DIY Tahun 2016-2019 (Ribu Jiwa)

Kab/Kota	2016	2017	2018	2019
Kulon Progo	416	421	425	430
Bantul	983	995	1.006	1.018
Gunungkidul	722	729	736	742
Sleman	1.180	1.193	1.206	1.219
Yogyakarta	417	422	427	431

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2013-2019

Jumlah penduduk yang terus bertambah setiap tahunnya karena Provinsi DIY terus menerus mengalami proses modernisasi sehingga menjadi faktor penggerak perubahan, penarik arus urbanisasi, dan migrasi penduduk. Banyaknya penduduk ini tidak selalu menambah penerimaan PAD seperti yang terjadi di 3 kabupaten (Kulon Progo, Bantul, dan Gunungkidul) pada tahun 2018 di mana jumlah penduduk bertambah sedangkan PAD menurun. Keadaan ini disebabkan banyaknya penduduk yang tidak produktif karena sulit mencari lapangan pekerjaan, sehingga banyak penduduk yang tidak mampu membayar berbagai pungutan pemerintah (Hakib dkk, 2020).

Kemampuan masyarakat suatu daerah dalam membayar pungutan pemerintah dapat diukur dengan melihat pendapatan per kapitanya, sehingga tingginya pendapatan per kapita akan berdampak pada peningkatan penerimaan PAD. Apabila dibandingkan dengan provinsi lain yang berada di Pulau Jawa, DIY memiliki pendapatan per kapita terendah. Meskipun begitu, pendapatan per kapita masing-masing kabupaten/kota di Provinsi DIY terus meningkat seperti yang terlihat pada tabel 2:

Tabel 2. Pendapatan Per Kapita Kabupaten/Kota di Provinsi DIY Tahun 2016-2019 (Ribu Rupiah)

Kab/Kota	2016	2017	2018	2019
Kulon Progo	15.793	16.552	18.155	20.391
Bantul	16.650	17.292	18.030	18.809
Gunungkidul	16.189	16.839	17.542	18.315
Sleman	25.043	26.092	27.462	28.935
Yogyakarta	56.341	58.591	61.120	64.095

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2013-2019

Pendapatan per kapita antardaerah memang mengalami peningkatan tiap tahunnya, namun pendapatan per kapita yang tinggi tidak selalu meningkatkan penerimaan PAD seperti yang terjadi pada tahun 2018 di 3 kabupaten (Kulon Progo, Bantul, dan Gunungkidul) di mana pendapatan per kapita meningkat sedangkan PAD menurun. Hal ini disebabkan masih banyaknya penduduk yang tidak memiliki pekerjaan, sehingga tidak mempunyai pendapatan dan berdampak pada penerimaan PAD. Ada pula ketimpangan pendapatan antardaerah seperti pada Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Gunungkidul yang memiliki ketimpangan cukup signifikan. Ketimpangan ini terjadi karena perbedaan kandungan sumberdaya alam di masing-masing daerah sehingga memengaruhi kegiatan produksi di daerah bersangkutan.

Setiap kegiatan ekonomi yang dilakukan sehari-hari, masyarakat membutuhkan barang atau fasilitas publik yang disediakan oleh pemerintah. Pengeluaran pemerintah yang digunakan untuk penyediaan barang publik akan menimbulkan pungutan yang ditetapkan pemerintah kepada masyarakat berupa pajak dan retribusi dan akhirnya berdampak pada penerimaan PAD yang bertambah. Kabupaten/kota di Provinsi DIY mempunyai pengeluaran pemerintah daerah yang cukup besar. Besarnya pengeluaran pemerintah kabupaten/kota DIY dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 3. Pengeluaran Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi DIY Tahun 2016-2019 (Miliar Rupiah)

Kab/Kota	2016	2017	2018	2019
Kulon Progo	1.388,6	1.430,5	1.481,0	1.673,0
Bantul	2.016,5	2.076,7	2.165,7	2.278,2
Gunungkidul	1.651,6	1.860,2	1.772,9	2.132,2
Sleman	2.455,4	2.489,6	2.580,1	2.777,0
Yogyakarta	1.665,4	1.484,9	1.652,7	1.734,5

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2013-2019

Hafidah Laila, 2021

ANALISIS PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Program Studi S1 Ekonomi Pembangunan

[www.upnvj.ac.id – www.library.upnvj.ac.id – www.repository.upnvj.ac.id]

Pengeluaran pemerintah dari tahun ke tahun cenderung meningkat, tetapi pada tahun 2017 Kota Yogyakarta berhasil menekan pengeluaran pemerintah sehingga mengalami penurunan yang tadinya sejumlah Rp 1,6 triliun menjadi Rp 1,4 triliun yang disebabkan adanya pengurangan belanja pegawai yang cukup signifikan sebesar Rp 181,8 miliar, sedangkan penerimaan PAD pada tahun yang sama justru mengalami peningkatan. Hal tersebut mengindikasikan bahwa pengeluaran pemerintah tidak selalu meningkatkan penerimaan PAD dikarenakan pengeluaran pemerintah yang digunakan untuk pengadaan barang dan jasa yang bersifat publik cenderung kecil dibandingkan program lain seperti pengeluaran buat pembangunan sarana pendidikan dan kesehatan, sehingga tidak berdampak pada penerimaan PAD (Hastuti dkk, 2016).

Beberapa penelitian telah dilakukan sebelumnya yang membahas mengenai pengaruh jumlah penduduk, pendapatan per kapita, dan pengeluaran pemerintah terhadap PAD seperti penelitian dari Igir dkk (2018), Suherlan (2016), Hakib dkk (2020), Zein (2018), Idrus & Irma (2017), Ariyani dkk (2018), Sudirman & Susilawati (2019), Doni (2018), Rahmad dkk (2019), Raja & Hasugian (2018), serta Triyanto dkk (2017) menyatakan variabel-variabel independen yang dipakai memengaruhi variabel dependen, yaitu PAD.

Berdasarkan uraian di atas, hal tersebut yang melatarbelakangi penulis melakukan penelitian yang berjudul “Analisis Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”.

I.2 Perumusan Masalah

DIY memiliki PAD terendah dibanding dengan provinsi lain di Pulau Jawa. Kontribusi PAD pun belum ada daerah yang mencapai 70 persen. Artinya, penda masih bergantung pada pemerintah pusat. PAD yang rendah ini dapat mematikan inisiatif pemerintah daerah dalam mengembangkan sumber PAD dan dapat menyebabkan ketidakmampuan pemerintah dalam menyediakan fasilitas publik kepada masyarakat karena anggaran yang terbatas. Rendahnya PAD ini disebabkan oleh jumlah penduduk, pendapatan per kapita dan pengeluaran pemerintah. Banyaknya penduduk yang tidak bekerja dan tidak memiliki pendapatan sehingga tidak mampu membayar pajak, serta pengeluaran pemerintah buat penyediaan barang publik yang kecil sehingga tidak berdampak pada penerimaan PAD.

Hafidah Laila, 2021

ANALISIS PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Program Studi S1 Ekonomi Pembangunan
[www.upnvj.ac.id – www.library.upnvj.ac.id – www.repository.upnvj.ac.id]

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah dalam riset ini ialah:

1. Bagaimana pengaruh jumlah penduduk terhadap PAD kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimana pengaruh pendapatan per kapita terhadap PAD kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
3. Bagaimana pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap PAD kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

I.3 Tujuan Penelitian

Tinggi rendahnya penerimaan PAD dapat bergantung pada jumlah penduduk, pendapatan per kapita, dan pengeluaran pemerintah. Jumlah penduduk yang mencerminkan jumlah penyeter pajak sehingga penduduk yang bertambah akan meningkatkan PAD, pendapatan per kapita yang menggambarkan pendapatan yang diperoleh masyarakat sehingga pendapatan per kapita tinggi akan meningkatkan PAD, serta pengeluaran pemerintah yang digunakan untuk penyediaan barang publik sehingga menimbulkan pungutan pemerintah yang berdampak pada penerimaan PAD. Berdasarkan penjelasan sebelumnya, yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh jumlah penduduk terhadap PAD kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan per kapita terhadap PAD kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap PAD kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

I.4 Manfaat Penelitian

Riset ini diharapkan bisa memberikan manfaat baik manfaat teoritis ataupun manfaat praktis ialah sebagaimana berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a) Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai pijakan dan referensi untuk melakukan penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan faktor-faktor yang memengaruhi PAD.

- b) Penelitian ini diharapkan menjadi pembuktian dari Teori Musgrave mengenai pengaruh jumlah penduduk, pendapatan per kapita, dan pengeluaran pemerintah terhadap penerimaan PAD.

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi pemerintah, agar dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil kebijakan yang tepat untuk meningkatkan penerimaan PAD dengan melihat faktor-faktor yang dapat memengaruhi besar kecilnya penerimaan PAD, sehingga PAD tersebut dapat digunakan untuk membiayai pembangunan ekonomi daerah secara mandiri.
- b) Bagi masyarakat agar memperoleh pengetahuan mengenai faktor-faktor yang memengaruhi penerimaan PAD dan diharapkan dapat menimbulkan kesadaran bagi masyarakat dalam membayar pajak sehingga berdampak pada penerimaan PAD.