

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Pada era Reformasi yang terjadi pada tahun 1998 telah membuat banyak sekali perubahan, salah satunya perubahan bentuk pemerintahan yang sentralisasi menjadi struktur yang desentralisasi dengan diberlakukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah yang diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. namun Undang-Undang NO. 32 Tahun 2004 sudah tidak dipakai lagi dan sebagai gantinya pemerintah menggantinya dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintah dan tugas pembantuan. Selain itu untuk melindungi, melayani, memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat daerah yang bersangkutan maka ditetapkan juga Undang-Undang 33 Tahun 2004 mengenai perimbangan keuangan antara daerah dan pemerintah pusat yang menyebabkan perubahan mendasar mengenai pengaturan hubungan daerah dan pusat. Kedua peraturan ini merupakan landasan hukum terselenggaranya otonomi daerah.

UU No. 23 Tahun 2014, menyatakan mengenai efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah daerah hendaknya harus ditingkatkan dengan lebih baik, dengan memperhatikan aspek-aspek mengenai hubungan antara daerah dengan pusat, hubungan antar daerah, melihat peluang serta tantangan yang mungkin dihadapi dalam era global ini untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah atau Negara yang lebih baik.

Pelaksanaan otonomi daerah yang menitikberatkan pada daerah kabupaten dan kota ditandai dengan adanya penyerahan sejumlah kewenangan dari Pemerintah pusat ke Pemerintah daerah yang bersangkutan. Hal tersebut menegaskan bahwa Pemda memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya yang dimiliki untuk belanja-belanja daerah dengan menganut asas

kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum dalam anggaran daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang bersumber dari kegiatan ekonomi itu sendiri atau Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga bisa dikatakan tulang punggung pembiayaan daerah. Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Di samping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibanding dengan sumber yang berasal dari luar PAD. Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya (Julitawati, dkk. 2012).

Menurut Florida (2006) dalam Kusumawardani (2012) berpendapat bahwa Dengan pendapatan yang rendah maka tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat menjadi lebih tinggi. Dengan ketergantungan tersebut menunjukkan tingkat kemandirian yang rendah, rendahnya tingkat kemandirian pemerintah daerah menggambarkan masih rendahnya kinerja keuangan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan operasional, pemerintah daerah masih bergantung kepada pihak eksternal dan Sari (2016) berpendapat bahwa PAD yang tinggi dapat menjadi ukuran dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah, karena semakin besar angka PAD juga menunjukkan bahwa pemerintah daerah mampu mendayagunakan sumber daya dan potensi yang ada.

Selain PAD, Dana Perimbangan juga merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. Dalam UU No.33 Tahun 2004 disebutkan Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana perimbangan atau dana bantuan dari pemerintah pusat yang tinggi maka tingkat ketergantungan pemerintah daerah masih tinggi. Sehingga akan membuat kinerja keuangan pemerintah akan semakin turun (Prasasti & Sari, 2015).

Menurut Julitawati, dkk (2012) menyatakan bahwa PAD dan Dana Perimbangan memiliki peranan yang besar sebagai sumber pembiayaan

pembangunan dan pada akhirnya mampu mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah. Penurunan kegiatan ekonomi diberbagai daerah juga menyebabkan penurunan PAD daerah sehingga menghambat pelaksanaan kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat oleh pemerintah daerah secara otonom. Begitu juga sebaliknya peningkatan kegiatan ekonomi diberbagai daerah akan meningkatkan PAD daerah sehingga pelaksanaan kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat oleh pemerintah tidak terhambat.

Dengan berkurangnya campur tangan pemerintah pusat terhadap pengelolaan keuangan pemerintah daerah diharapkan dapat mengembangkan potensi, membiayai pembangunan dan kemandirian daerah. Cara untuk mencapai kemajuan sebuah organisasi adalah dengan melakukan pengukuran kinerja, untuk memperbaiki kinerja perlu dilakukan evaluasi, agar dapat diukur kinerja harus dikuantifikasi. Menurut Mahsun (2014, hlm. 25) Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam strategic planning suatu organisasi. Dalam penilaian kinerja kebanyakan menggunakan aspek keuangan, dan pada umumnya banyak yang beranggapan bahwa keadaan keuangan akan mencerminkan keadaan seutuhnya.

Menurut Mahsun (2014, hlm. 25) Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam strategic planning suatu organisasi. Kinerja dinyatakan baik apabila Pendapatan Asli Daerah (PAD) nya tinggi atau setiap tahun mengalami kenaikan karena dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tinggi maka Pemerintah Daerah tidak bergantung kepada Pemerintah Pusat. Selain itu, dengan Dana Perimbangan yang rendah maka akan berdampak pada tingkat kemandirian suatu Daerah tersebut.

Tabel 1. Fenomena

No	Daerah	Tahun	Keterangan (Jutaan Rupiah)			Kinerja Keuangan
			Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Dana Perimbangan	
1	DKI Jakarta	2015	29.076.926	459.459	5.887.268	78%
2	Jawa Barat	2015	14.617.071	73.404	2.506.877	100%
3	Jawa Tengah	2015	9.090.677	95.871	2.257.143	92%
4	Jawa Timur	2015	12.497.149	176.560	3.115.619	99%

Sumber : LKPD BPK

Dari tabel 1, DKI Jakarta dengan pendapatan pajak daerah sebesar Rp. 29.076.926 (dalam jutaan rupiah) lebih tinggi dibandingkan dengan daerah Jawa Barat sebesar Rp. 14.617.071 (dalam jutaan rupiah), Jawa Tengah sebesar Rp. 9.090.677 (dalam jutaan rupiah), dan Jawa Timur sebesar Rp. 12.497.149 (dalam jutaan rupiah) dapat menaikkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun, pada kenyataannya berbanding terbalik dengan apa yang diungkapkan oleh Florida (2006) dalam Kusumawardani (2012), dan Sari (2016), dengan pendapatan pajak DKI Jakarta yang lebih tinggi dibandingkan daerah yang lain seperti, Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat. Tetapi, daerah DKI Jakarta kinerja keuangannya paling rendah sebesar 78% lebih rendah dibandingkan dengan daerah-daerah lain.

Dari tabel 1, DKI Jakarta dengan pendapatan retribusi sebesar Rp. 459.459 (dalam jutaan rupiah) lebih besar dibandingkan dengan daerah Jawa Barat sebesar Rp. 73.404 (dalam jutaan rupiah), Jawa Tengah sebesar Rp. 95.871 (dalam jutaan rupiah), dan Jawa Timur sebesar Rp. 176.560 (dalam jutaan rupiah) dapat menaikkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun, pada kenyataannya berbanding terbalik dengan yang diungkapkan oleh Florida (2006) dalam Kusumawardani (2012), dan Sari (2016), dengan pendapatan retribusi daerah DKI Jakarta yang lebih tinggi dibandingkan daerah yang lain seperti, Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat. Tetapi, daerah DKI Jakarta kinerja keuangannya paling rendah sebesar 78% lebih rendah dibandingkan dengan daerah-daerah lain.

Dari tabel 1, daerah Jawa Timur dengan dana perimbangan sebesar Rp. 2.506.877 (dalam jutaan rupiah) lebih tinggi dibandingkan dengan daerah Jawa Tengah sebesar Rp. 2.257.143 (dalam jutaan rupiah) dapat menurunkan kinerja keuangan pemerintah daerah dan seharusnya kinerja keuangan pemerintah daerahnya lebih rendah dibandingkan dengan Jawa Tengah. Namun, pada kenyataannya berbanding terbalik dengan apa yang diungkapkan oleh Florida

(2006) dalam Kusumawardani (2012), dan Prasasti & Sari (2016) yang terjadi di daerah Jawa Timur dengan dana perimbangan yang tinggi namun kinerja keuangan pemerintahnya tetap tinggi mencapai 99% lebih tinggi dibandingkan dengan daerah Jawa Tengah yang hanya mencapai 92%.

Dari gambaran fenomena di atas maka secara umum tidak sesuai dengan teori yang ada. Sehingga, peneliti tertarik untuk meneliti Pendapatan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Selain dari fenomena di atas ada beberapa peneliti sebelumnya yang juga menemukan adanya hasil penelitian yang berbeda.

Menurut Wenny (2012) menyatakan bahwa pendapatan Pajak Daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah. Hal yang serupa juga diungkapkan Bisma & Susanto (2010) yang menyatakan bahwa Pajak Daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah. Sedangkan, hal yang berbeda diungkapkan oleh Julitawati, dkk (2012), Muhayanah (2016), Gomez, *et al.* (2013) dan, Sesotyaningtyas (2012), Prasasti & Sari (2015), dan Sari (2016) yang menyatakan bahwa pendapatan Pajak Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah.

Menurut Julitawati, dkk (2012), Muhayanah (2016), Gomes, *et al.* (2013), Prasasti & Sari (2015), dan Sari (2016) yang menyatakan bahwa retribusi daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah. Sedangkan, hal yang berbeda diungkapkan oleh Wenny (2012) yang menyatakan bahwa Retribusi Daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah.

Menurut Retnowati (2016) menyatakan bahwa Dana Perimbangan tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Muhayanah (2016) yang menyatakan bahwa Dana Perimbangan tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah. Sedangkan hal yang berbeda diungkapkan oleh Julitawati, dkk (2012), Sesotyaningtyas (2012), Prasasti & Sari (2015), dan Sari (2016) yang menyatakan bahwa kinerja keuangan Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah.

Beberapa Variabel yang dijelaskan sebelumnya masih terdapat perbedaan dari penelitian yang dilakukan oleh penelitian sebelumnya. Ini membuktikan bahwa penelitian terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah masih belum konsisten

sehingga hal ini menyatakan bahwa masih perlu dilakukan penelitian yang lebih lanjut.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah Pendapatan Pajak Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
- b. Apakah Retribusi Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
- c. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?

I.3 Tujuan Penelitian

Bedasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menguji secara empiris pengaruh Pendapatan Pajak Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- b. Untuk menguji secara empiris pengaruh Retribusi Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- c. Untuk menguji secara empiris pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

I.4 Manfaat Penelitian

Dengan telah di jelaskan tujuan penelitian ini, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada banyak pihak, diantaranya berupa manfaat teoritis dan manfaat praktis.

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan bagi peneliti tentang pengaruh Pendapatan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ang

pengukurannya didasarkan pada atribut berbasis akuntansi pemerintah dan laporan realisasi berdasarkan anggaran dalam APBD. Selain itu, penelitian ini juga menambah pengalaman bagi peneliti dalam menganalisa dan memecahkan masalah dengan ilmu yang di dapat selama perkuliahan. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti untuk memperkuat penelitian sebelumnya dan menjadi dasar bagi peneliti selanjutnya.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi mengenai faktor-faktor yang bisa mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Penelitian ini juga diharapkan membantu pemerintah daerah maupun pusat dalam membuat anggaran APBD yang lebih efektif sehingga dalam merealisasikan anggaran tersebut dapat menarik para investor sehingga dapat menjadi pertimbangan untuk melihat faktor-faktor yang dapat meningkatkan pendapatan daerah dan ketertarikan untuk daerahnya, serta dapat sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah provinsi dalam mengambil kebijakan.

2) Investor

Hasil dari penelitian ini dapat memberikan informasi kepada investor dalam pertimbangan menginvestasikan dana dan melakukan usaha ke daerah-daerah yang berpotensi sehingga pendapatan daerah dapat bertambah.