**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Masalah**

Undang-Undang No.23 Tahun 2014 menitikberatkan otonomi daerah Kabupaten dan Kota dengan tujuan agar daerah yang bersangkutan memiliki otonomi dan mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, meningkatkan potensi dan keanekaragaman daerah serta persaingan global dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Perkembangan pelaksanaan otonomi daerah sudah dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan ditandai adanya penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Otonomi daerah menempatkan pemerintah daerah sebagai institusi yang memiliki tanggung jawab besar dalam upaya pencapaian tujuan bernegara. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut harus mandiri dan transparan dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah (Savitry *et al*, 2011). Seperti diketahui anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana kerja pemerintah daerah dalam satu periode tertentu yang digunakan sebagai alat menentukan besar pendapatan dan pengeluaran daerah.

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintah berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD. Sumber dana bagi pemerintah daerah terdiri dari Pendapatan Asli daerah (PAD) yang meliputi pajak dan retribusi daerah, dana perimbangan yang meliputi dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil serta pinjaman daerah. Dulahi (2016) menyatakan Pemerintah pusat harus terus mendorong pembangunan secara nasional dengan memberikan dana transfer (dana perimbangan) yang setiap tahun alokasi anggarannya semakin meningkat. Disisi lain untuk meningkatkan penguatan pendapatan daerah, pemerintah pusat juga telah meningkatkan kewenangan bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD. Mengingat kedepannya tantangan yang akan dihadapi pemerintah daerah semakin berat dalam mengelola anggarannya, sehingga perlu didorong untuk melakukan pemanfaatan sumber pendapatan daerah serta disatu sisi melakukan pengefisiensian belanja. Dengan kewenangan dan keleluasaan yang dimiliki oleh

pemerintah daerah atas dana transfer yang diterima, pemerintah daerah diharapkan dapat berbuat banyak untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan di wilayah masing-masing.

Pajak daerah berdasarkan Pasal 1 ayat 10 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, bahwa pajak daerah, adalah kontribusi wajib pajak kepada daerah yang terutang oleh pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Sunarto (2005) Pajak daerah merupakan pajak yang dikelola oleh pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota yang berguna untuk menunjang penerimaan PAD dan hasil penerimaan tersebut masuk dalam APBD. Kewenangan pemungutan pajak daerah merupakan wewenang yang dimiliki dan dilaksanakan oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait. Pajak daerah yang baik merupakan pajak yang akan mendukung pemberian kewenangan kepada daerah dalam rangka pembiayaan desentralisasi. Untuk itu pemerintah daerah melakukan pemungutan pajak harus tetap “menempatkan” sesuai fungsinya.

Selanjutnya Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU merupakan sarana mengatasi ketimpangan fiskal antar daerah dan disisi lain juga memberikan sumber pembiayaan daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa DAU lebih diprioritaskan untuk daerah yang mempunyai kapasitas fiskal yang rendah. Undang-undang nomor 33 tahun 2004 menyatakan bahwa porsi DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN.

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu (UU No. 33 Tahun 2004). Perolehan dan pemanfaatan DAK harus mengikuti rambu-rambu yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. DAK dialokasikan dalam APBN untuk daerah-daerah tertentu dalam rangka mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan termasuk dalam program prioritas nasional. Daerah dapat menerima DAK apabila memenuhi tiga kriteria yaitu kriteria umum berdasarkan indeks fiskal neto, kriteria khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah, dan kriteria teknis berdasarkan indeks teknis bidang terkait. Daerah penerima DAK wajib menyediakan dana pendamping dalam APBD minimal 10% dari DAK yang diterima. Pengecualian dapat diberikan kepada daerah dengan kemampuan fiskal rendah. Selain itu, daerah diwajibkan menyediakan 3% dari nilai DAK yang diterima untuk biaya umum yang diambil dari sumber penerimaan lainnya.

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 adalah selisih antara surplus/defisit anggaran dalam pembiayaan neto, dalam penyusunan APBD angka SILPA ini seharusnya sama dengan nol. Artinya bahwa penerimaan pembiayaan harus dapat menutup defisit anggaran yanng terjadi, namun dalam realisasinya SILPA masih terdapat surplus anggaran. SILPA merupakan indikator yang mengambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah, karena SILPA hanya akan terbentuk bila terjadi pembiayaan neto positif, dengan komponen penerimaan pembiayaan lebih besar dari komponen pengeluaran pembiayaan (Kusnandar dan Siswantoro: 2012). Didalam laporan realisasi anggaran terdapat dua jenis SILPA. Pertama, SiLPA tahun sebelumnya yang merupakan sisa penggunaan anggaran tahun sebelumnya dan merupakan bagian dari penerimaan pembiayaan tahun berjalan. Kedua, SILPA yang merupakan sisa penggunaan anggaran pada tahun berjalan dan akan menjadi salah satu penerimaan pembiayaan ditahun berikutnya (Dirjen Perimbangan Keuangan Kemenkeu RI, 2014).

Secara nasional SILPA mempunyai pergerakan yang meningkat setiap tahunnya, sesuai dengan data yang dipublikasikan Dirjen Perimbangan Keuangan Kemenkeu RI bahwa “SILPA mempunyai pergerakan yang meningkat dalam kurun waktu empat tahun (2009-2013). Kondisi ini menunjukkan gejala yang kurang baik karena semakin besar SILPA maka terjadi indikasi semakin besar pula dana yang tidak digunakan dalam memenuhi pelayanan dasar kepada masyarakat”.

Sebaliknya, perkembangan SILPA pada kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan trennya setiap tahun rata-rata mengalami penurunan yang cukup signifikan dalam 4 tahun terakhir (2013-2016), yang ditunjukkan pada tabel 1.1.

**Tabel 1.1 Jumlah SILPA Kabupaten / Kota Provinsi Sumatera Selatan Tahun Anggaran 2013-2016**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kab/Kota** | **Jumlah SILPA (Rp.000.000)** | | | |
| **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| Banyuasin | 185.414 | 80.495 | 61.303 | 81.912 |
| Empat lawang | 79.736 | 38.804 | 955 | 11.592 |
| Lahat | 13.203 | 139.284 | 85.961 | 3.086 |
| Muara Enim | 198.072 | 137.406 | 41.377 | 24.044 |
| Musi Banyuasin | 499.787 | 79.756 | 30.397 | 29.352 |
| Musi Rawas | 188.503 | 58.379 | 9.848 | 4.939 |
| Musi Rawas Utara | Tidak ada data | 68.452 | 11.487 | 34.449 |
| Ogan Ilir | 61.570 | 19.017 | 35.812 | 23.529 |
| Ogan Komering Ilir | 3.909 | 70.035 | 9.036 | 7.971 |
| Ogan Komering Ulu | 74.759 | 108.844 | 56.834 | 88.621 |
| Ogan Komering Ulu Selatan | 135.159 | 155.557 | 64.053 | 6.964 |
| Ogan Komering Ulu Timur | 72.411 | 38.324 | 2.816 | 2.989 |
| Pali | Tidak ada data | 16.279 | 2.429 | 3.573 |
| Lubuk Linggau | 16.381 | 21.266 | 3.808 | 2.760 |
| Pagar Alam | 31.600 | 49.773 | 11.871 | 8.770 |
| Palembang | 100.321 | 142.596 | 92.711 | 61.009 |
| Prabumulih | 127.644 | 78.162 | 1.548 | 4.797 |
| **Jumlah SILPA** | **1.788.469** | **1.302.429** | **522.246** | **400.357** |

*Sumber : LHP BPK RI, Tahun 2013-2016 (data diolah).*

Tabel 1.1 menunjukkan penurunan jumlah SILPA secara signifikan dari tahun 2013 ke tahun 2016. Kondisi ini menunjukkan rata-rata setiap kabupaten / kota di Sumatera Selatan sudah melakukan upaya yang optimal dalam proses manajemen pengelolaan keuangan daerah, sehingga perlu mendapat apresiasi yang tinggi dari pemerintah pusat agar dapat mendorong pemerintah daerah lain menjadi lebih optimal dalam proses manajemen pengelolaan keuangan daerahnya.

SILPA mempresentasikan sisa kas yang timbul karena realisasi pendapatan daerah yang melebihi realisasi belanja daerah. Ada tidaknya SILPA dan besar kecilnya tergantung pada tingkat belanja yang dilakukan pemerintah daerah serta kinerja pendapatan daerah. Jika pada tahun anggaran tertentu tingkat belanja daerah relatif rendah atau terjadi efisiensi anggaran sedangkan realisasi penerimaan pendapatan daerah tinggi, maka dimungkinkan akan diperoleh SILPA yang berlebih dan begitu sebaliknya (Mahmudi: 2010).

Syaparudin dan Syamsuddin (2013) dalam penelitiannya menghubungkan antara DAU dan SILPA yaitu bahwa rencana program prioritas dan patokan batas maksimum anggaran yang diberikan kepada Satuan Kerja di setiap program untuk tahun berikutnya mulai dibahas pada bulan Juli sebelum tahun anggaran bersangkutan dan pada bulan Oktober sudah harus dibahas bersama eksekutif dan legislatif. hal ini menyebabkan belum diketahuinya secara pasti besarnya angka penerimaan yang bersumber dari dana perimbangan yaitu DAU, DAK, dana bagi hasil pajak dan bukan pajak sehingga berdampak terhadap kurang akuratnya perkiraan penerimaan pemerintah yang dapat menyebabkan tingginya angka SILPA dari tahun ke tahun.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“** **Pengaruh Pajak Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Kabupaten dan Kota di Sumatera Selatan”.**

* 1. **Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah pajak daerah secara parsial berpengaruh terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah Dana Alokasi Umum secara parsial berpengaruh terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus secara parsial berpengaruh terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan?
4. Apakah pajak daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus secara simultan berpengaruh terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan?
   1. **Batasan Masalah**

Penelitian ini memiliki batasan masalah agar masalah yang diteliti terfokus dan tidak meluas yaitu :

1. Penelitian dilakukan pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Selatan untuk tahun anggaran 2013-2016.
2. Penelitian ini menggunakan data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) *audited* yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI).
   1. **Tujuan dan Manfaat Penelitian**
      1. **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh pajak daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus secara parsial terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Untuk mengetahui pengaruh pajak daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus secara simultan terhadap sisa lebih pembiayaan anggaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.
   * 1. **Manfaat penelitian**

Dengan adanya penulisan skripsi ini, diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak yang berkepentingan, yaitu:

1. Penulis,

Menjadi sarana untuk menambah wawasan tentang kinerja keuangan pemerintah daerah khususnya dalam hal pengelolaan anggaran.

1. Instansi terkait

Sebagai referensi terhadap evaluasi atas kinerja pemerintah daerah, sehingga dapat memberikan masukan kepada pemerintah dalam membuat peraturan yang berkaitan dengan kinerja pemerintah daerah dalam hal penyusunan dan pengelolaan anggaran.

1. Almamater

Sebagai bahan pengayaan perpustakaan khususnya bagi mahasiswa jurusan akuntansi yang berminat dengan penulisan dibidang akuntansi pemerintah.