

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia memiliki tujuan utama untuk dapat mewujudkan negara dengan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Hal ini berkenaan dengan berbagai aspek, termasuk di dalamnya aspek ekonomi. Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Melihat kondisi negara Indonesia dengan bentuk wilayah yang terdiri dari ribuan pulau dan puluhan provinsi yang dihuni oleh ratusan juta penduduk, sehingga negara Indonesia menjadikan sistem pemerintahan desentralis atau disebut juga otonomi daerah sebagai salah satu kebijakan yang cukup efektif diterapkan pada sistem pemerintahannya. Selain hal tersebut, alasan diselenggarakannya otonomi daerah juga karena rakyat Indonesia menghendaki adanya keterbukaan dan kemandirian. Sistem desentralis pemerintahan Indonesia diterapkan untuk setiap daerah yang ada di Indonesia hal ini dibuktikan dengan terbaginya sistem pemerintahan tersebut menjadi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, hingga Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Sistem pemerintahan sentralistik pernah diterapkan di Indonesia sebelum diubah menjadi sistem pemerintahan desentralisasi. Sistem pemerintahan sentralistik banyak menimbulkan ketidak merataan keadilan bagi daerah, namun sejak masa orde baru tahun 1999, sistem pemerintahan di Indonesia diubah menjadi desentralisasi atau yang sering dikenal dengan era otonomi daerah. Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian terakhir direvisi dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dikenal dengan istilah desentralisasi. UU Nomor 23 Tahun 2014 tersebut juga menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan pemerataan keadilan yang memperhatikan prinsip demokrasi.

Sistem pemerintahan otonomi daerah memberikan kewenangan bagi setiap daerah untuk dapat mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahannya serta memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah masing-masing. Pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri dalam mengurus sendiri urusan pemerintahannya, mampu meningkatkan pembangunan ekonomi daerah dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antar daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah masing masing.

Implikasi dari adanya pemberian kewenangan otonomi daerah, menuntut setiap daerah untuk melaksanakan pembangunan di semua bidang, terutama untuk pembangunan *public services* atau sarana dan prasarana publik. Pembangunan tersebut diharapkan dapat dilaksanakan secara mandiri oleh setiap daerah baik dari sisi perencanaan, pembiayaan, serta pembangunannya. Apabila banyak dilaksanakan pembangunan di daerah maka akan memberikan banyak manfaat bagi daerah tersebut, diantaranya yaitu dapat mendorong perkembangan perekonomian daerah, dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan masyarakat, dapat meningkatkan pendapatan daerah, serta mendorong kegiatan investasi di daerah tersebut.

Setiap daerah memiliki perbedaan alokasi anggaran, potensi, serta keunggulan. Perbedaan dalam pengalokasikan anggaran terlihat dalam jumlah anggaran yang diberikan pemerintah untuk tiap daerah tergantung pada kebutuhan di tiap daerah tersebut. Ada beberapa sumber dana yang diberikan oleh pemerintah untuk kemajuan tiap daerah. Dana tersebut antara lain dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi dan Kabupaten/Kota, juga beberapa pinjaman dari luar negeri serta sumber dana pemerintah yang lain.

Sumber-sumber pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah diantaranya berasal dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, lain-lain pendapatan daerah yang sah serta pinjaman daerah yang dapat berasal dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah lain. Hal yang dilakukan guna mengurangi ketergantungan keuangan daerah terhadap bantuan dari pemerintah

pusat maka setiap daerah diharapkan dapat menggali serta mengelola sumber daya yang dimilikinya melalui penerimaan daerah berupa PAD. Salah satu yang dijadikan tolok ukur kemandirian suatu daerah adalah dengan melihat seberapa besar jumlah bantuan yang diterima oleh pemerintah daerah dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah lain, sehingga daerah yang dianggap mandiri adalah daerah yang mendapat bantuan dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah lain seminimal mungkin.

PAD merupakan sumber penerimaan daerah yang berasal dari daerah itu sendiri yang digunakan sebagai sumber untuk pembiayaan Pemerintah Daerah yang peranannya sangat tergantung kepada kemampuan serta kemauan daerah dalam menggali potensi yang ada di daerahnya. Berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pasal 6 ayat 1 dan 2 dinyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah bersumber dari : (1) Hasil pajak daerah, (2) Hasil retribusi daerah, (3) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dan (3) Lain-lain pendapatan asli daerah sah meliputi, hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah. PAD merupakan salah satu unsur utama dalam mengukur kemandirian keuangan suatu daerah.

Pendapatan asli daerah yang antara lain bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah, diharapkan dapat menjadi salah satu penerimaan pemerintah daerah dalam peningkatan kemandirian keuangan daerah. Hal ini bersesuaian dengan UU Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagai salah satu upaya guna mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab serta memberikan pedoman kebijakan dan arahan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, juga menetapkan peraturan dalam menjamin penerapan prosedur umum perpajakan daerah dan retribusi daerah. Adanya regulasi yang jelas terkait pajak daerah dan retribusi daerah, diharapkan daerah dapat menggali serta menjadikan sumber pendapatan daerah yang potensial ini menjadi penyokong utama

kemandirian suatu daerah sehingga dapat digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah guna menetapkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

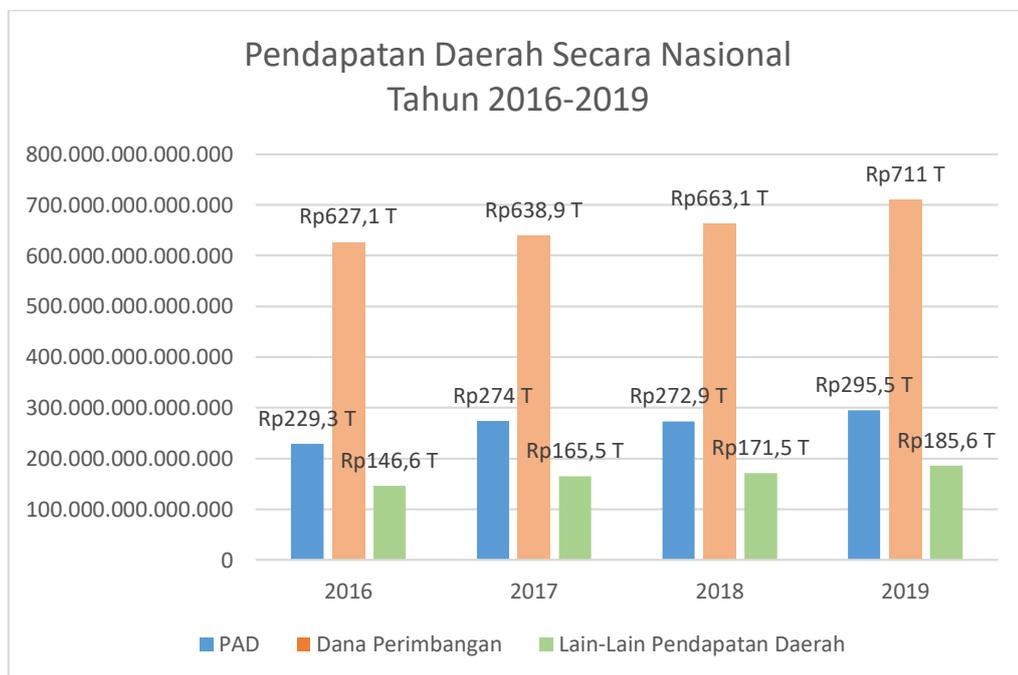
Sistem otonomi yang diterapkan saat ini, mengharapkan daerah untuk menjadi lebih mandiri di dalam pengelolaan kewenangannya. Hal tersebut dapat ditandai dengan meningkatnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) suatu daerah. Sementara itu, untuk beberapa hal yang mungkin masih kekurangan dana, Pemerintah Daerah masih diberi dana bantuan oleh Pemerintah Pusat yaitu berupa Dana Perimbangan. Namun demikian, kembali lagi pada tujuan awal pelaksanaan otonomi daerah yaitu untuk mewujudkan Kapasitas Fiskal Daerah yang kuat dalam mendukung terciptanya kemandirian daerah.

Selain PAD, dana perimbangan juga merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan menyebutkan dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Akan tetapi, diharapkan setiap daerah tidak menjadikan dana perimbangan sebagai sumber utama pendapatan daerah tapi menjadikannya sebagai sumber pendapatan pendukung bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah. Sehingga tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat dalam pembiayaan daerahnya semakin kecil, semakin kecilnya tingkat ketergantungan tersebut, maka suatu daerah dapat dikatakan mandiri.

Realita yang terjadi saat ini di daerah yang ada Indonesia, justru masih banyak daerah yang masih sangat bergantung pada bantuan pemerintah pusat. Rasio PAD terhadap dana perimbangan pemerintah pusat secara nasional sejak tahun 2016 masih sangat rendah. Berdasarkan data dari kementerian keuangan yang

menyebutkan bahwa pemerintah daerah di Indonesia secara nasional pada tahun anggaran 2016 hingga 2019 memiliki PAD yang lebih kecil bila dibandingkan dengan dana perimbangan, fenomena tersebut dapat dilihat pada gambar 1.1 di bawah ini:



Sumber: DJPK, diolah peneliti 2020

Gambar 1.1
Grafik Pendapatan Secara Nasional di Indonesia Tahun 2016-2019

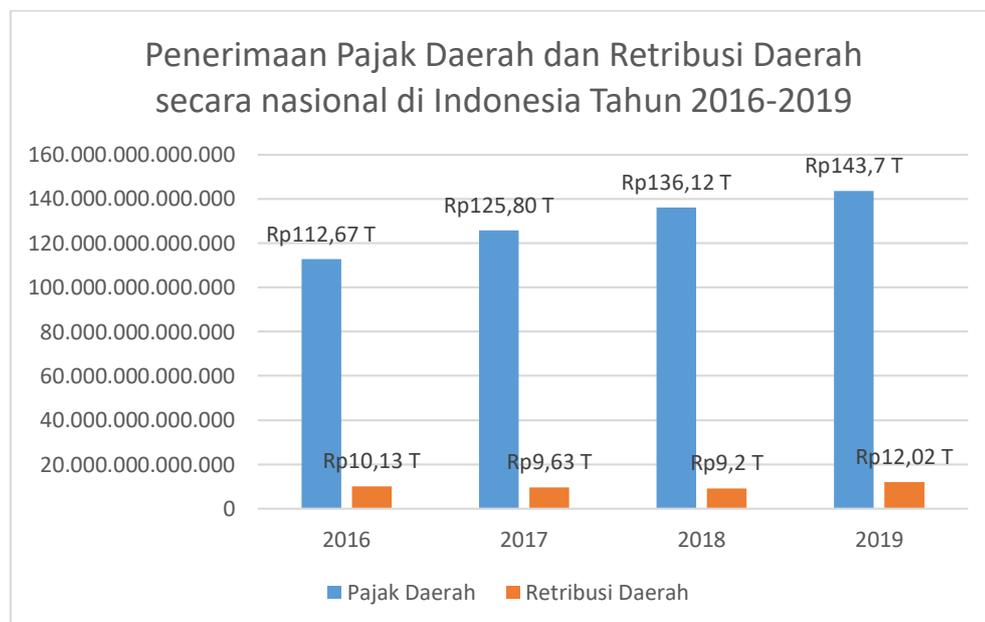
Fenomena tersebut menunjukkan bahwa secara nasional, pemerintah daerah di Indonesia masih bergantung pada pemerintah pusat dalam hal pembiayaan keuangan daerah dan menunjukkan kemandirian keuangan daerah di Indonesia masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari besarnya dana perimbangan dibandingkan dengan pendapatan asli daerah.

Representasi kemandirian suatu daerah dalam berotonomi daerah dapat diketahui dengan menilai seberapa besar kemampuan sumber daya keuangan daerah tersebut agar mampu membangun daerahnya. Kemandirian keuangan daerah mengindikasikan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahannya serta pembangunan dan pelayanannya kepada masyarakat yang telah rutin membayar pajak juga retribusi sebagai sumber

penerimaan yang diperlukan oleh daerah. Pajak daerah merupakan salah satu komponen pembentuk PAD yang memiliki sumbangan terbesar. Sebagaimana diketahui, berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah terbagi menjadi dua jenis, yaitu pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota.

Selain pajak daerah, retribusi daerah juga merupakan salah satu komponen penting dalam pendapatan asli daerah. Retribusi daerah terbagi menjadi tiga golongan, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu.

Berikut adalah grafik penerimaan pajak dan retribusi daerah di Indonesia :



Sumber: DJPK, diolah peneliti 2020

Gambar 1.2
Grafik Penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah secara nasional di Indonesia Tahun 2016-2019

Gambar 1.2 menerangkan bahwa penerimaan pajak daerah di Indonesia selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya, untuk tahun 2016 sekitar Rp112,68 triliun meningkat menjadi Rp125,8 triliun di tahun 2017 dan terus meningkat di tahun berikutnya yaitu 2018 menjadi Rp136,13 triliun serta di tahun 2019 juga meningkat menjadi sebesar Rp143,7 triliun. Gambar tersebut juga menerangkan bahwa penerimaan perolehan retribusi daerah di Indonesia tidak sebesar dari

perolehan pajak daerah. Perolehan retribusi terbesar diperoleh pada tahun 2019 yaitu sebesar Rp1,98 triliun dan diikuti dengan tahun 2016 sebesar Rp1,83 triliun. Sedangkan untuk tahun 2018 memiliki perolehan retribusi daerah terendah yaitu sebesar Rp1,58 triliun diikuti tahun sebelumnya yaitu 2017 sebesar Rp1,73 triliun.

Sejalan dengan perkembangannya, pelaksanaan otonomi daerah tidak diiringi dengan mandirinya keuangan pemerintah daerah. Hal ini mencerminkan masih tergantungnya pemerintah daerah terhadap kucuran dana dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan dari pemerintah pusat meskipun kecenderungan pendapatan asli daerah setiap tahunnya meningkat. Oleh karena itu, uraian-uraian di atas menjadi fenomena dalam penelitian ini mengenai kemandirian keuangan pemerintah daerah.

Penelitian ini akan meneliti faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kemandirian keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi yang ada di Indonesia, untuk variabel pajak daerah mengacu pada beberapa penelitian yang telah dilakukan diantaranya oleh Sunarto dan Sunyoto (2016) dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa pajak daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kemandirian daerah, serta penelitian Saprudin (2018) dengan kesimpulan hasil penelitian bahwa kemampuan keuangan daerah tidak dipengaruhi oleh variabel pajak daerah.

Variabel retribusi daerah mengacu pada beberapa penelitian yang telah dilakukan, diantaranya oleh Febriyanti dan Faris (2019) dengan hasil penelitian secara retribusi daerah mempunyai pengaruh signifikan positif terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Serta penelitian yang dilakukan oleh Haerunnisa (2018) dengan hasil penelitian bahwa retribusi daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.

Dana perimbangan yang akan digunakan dalam penelitian ini juga mengacu pada beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, diantaranya oleh Andriani dan Noor Wahid (2018) dengan hasil penelitian bahwa dana perimbangan berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Serta penelitian Andriana (2020) dengan hasil penelitian bahwa dana perimbangan berupa dana

alokasi umum dan dana bagi hasil tidak berpengaruh signifikan terhadap kemandirian daerah.

Beberapa faktor yang bisa menentukan besarnya tingkat kemandirian keuangan daerah yang menjadi bahan kajian dalam penelitian ini adalah mengenai besarnya pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah serta besarnya *intergovernmental revenue* atau dana perimbangan yang berasal dari Pemerintah Pusat. Sehingga, untuk mengetahui apakah pajak daerah, retribusi daerah serta dana perimbangan secara simultan maupun secara parsial berpengaruh terhadap peningkatan kemandirian keuangan daerah, maka peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul **“Determinan Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintah Provinsi di Indonesia Tahun 2016 -2019”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan dengan latar belakang yang dibahas, maka peneliti merumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian sebagai berikut :

1. Apakah ada pengaruh pajak daerah terhadap kemandirian keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi di Indonesia ?
2. Apakah ada pengaruh retribusi daerah terhadap kemandirian keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi di Indonesia ?
3. Apakah ada pengaruh dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi di Indonesia ?
4. Apakah ada pengaruh pajak daerah, retribusi daerah dan dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah pada setiap Pemerintah Provinsi di Indonesia secara simultan ?

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan rumusan masalah di atas dan guna terfokusnya dalam pembahasan, maka peneliti membatasi hanya pada variabel pajak daerah, retribusi daerah, *intergovernmental revenue* (dana perimbangan), dan kemandirian keuangan daerah yang ada pada setiap Pemerintah Provinsi di Indonesia dari tahun 2016-2019.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui hal sebagai berikut:

1. Pengaruh pajak daerah terhadap kemandirian keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi di Indonesia.
2. Pengaruh retribusi daerah terhadap kemandirian keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi di Indonesia.
3. Pengaruh dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi di Indonesia.
4. Pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dan dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah secara simultan pada Pemerintah Provinsi di Indonesia.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Akuntansi, khususnya Akuntansi Sektor Publik.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dalam penelitian selanjutnya terkait dengan topik sejenis, serta memberikan wawasan bagi peneliti mengenai pajak daerah, retribusi daerah, dana perimbangan dan kemandirian keuangan daerah.
2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi pemerintah daerah provinsi sebagai informasi yang dijadikan referensi atau acuan terkait dengan pajak daerah, retribusi daerah, dana perimbangan dan kemandirian keuangan daerah.