BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 butir 6, “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Negara Indonesia”.

Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah telah mengalami beberapa kali amandemen dikarenakan telah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu terus diganti atau diperbaharui. Berikut ini adalah beberapakali amandemen Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah yang telah dilakukan:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Prinsip dasar pemberian otonomi didasarkan atas pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya. Atas dasar pertimbangan ini, maka pemberiaan otonomi diharapkan akan lebih mampu memacu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Tujuan otonomi daerah adalah untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa, dan peran aktif masyarakat serta peningkatan pendayagunaan potensi daerah secara optimal.

Pelaksanaan otonomi daerah dilakukan dengan memenuhi asaz desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas perbantuan. Agar daerah dapat mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka perlu memiliki sumber pembiayaan yang cukup. Wujud otonomi daerah dengan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab menuntut pemerintah daerah agar dapat meningkatkan penerimaan dan mengoptimalisasikan pengeluaran.

Peranan pemerintah daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah. Dana untuk pembiayaan pembangunan daerah diupayakan bersumber dari kemampuan keuangan daerah sendiri untuk memacu peningkatan kemandirian daerah dalam pelaksanaan pembangunan. Pemerintah daerah dipacu untuk meningkatkan kemampuan seoptimal mungkin dalam mendanai penyelenggaraan pemerintahan

dan pelayanan publik dengan cara menggali segala sumber dana potensial yang ada di daerah tersebut.

Selanjutnya dalam UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak antara lain: mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; memilih pimpinan daerah; mengelola aparatur daerah; mengelola kekayaan daerah; memungut pajak daerah dan retribusi daerah; mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumberdaya lainnya yang berada di daerah mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan hal penting dalam mengukur kemandirian keuangan daerah. Semakin besar peranan PAD dalam APBD, maka dapat disimpulkan bahwa peranan pemerintah pusat dalam hal transfer dana ke daerah semakin kecil. Menurut penelitian yang dilakukan Yeny dan Taufik (2014) dalam artikel ilmiah yang berjudul “Pengaruh Produk Domestik Regional Bruto, Jumlah Penduduk, dan Investasi Swasta Terhadap Realisasi Pendapatan Asli Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Timur”, menyatakan bahwa meningkatnya penerimaan Pendapatan Asli Daerah akan memberikan kontribusi yang besar untuk realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal tersebut dikarenakan jumlah Pendapatan Asli Daerah yang besar akan menambah jumlah APBD disisi Pendapatan Daerah. Untuk itu, sangatlah penting bagi suatu daerah untuk menganalisis faktor-faktor apa saja yang dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya.

Jika tingkat kemandirian suatu daerah “rendah sekali”, dapat dikatakan bahwa pemerintah pusat memiliki peranan yang dominan daripada pemerintah daerah itu sendiri. Sedangkan jika suatu daerah memiliki tingkat kemandirian “rendah”, campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah. Kategori “sedang”, menggambarkan daerah yang sudah mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah, sedangkan kategori “tinggi”, bisa diartikan bahwa pemerintah daerah telah mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerahnya.

Tabel 1.1
Distribusi Provinsi di Indonesia Menurut Kategori Tingkat Kemandirian
Periode 2012-2015

Kategori Kemandirian	2012	2013	2014	2015
Rendah Sekali (0-25 %)	9	8	8	8
Rendah (>25-50 %)	16	15	15	16
Sedang (>50-75 %)	8	10	11	10
Tinggi (>75 %)	0	0	0	0
Jumlah	33	33	34	34

Sumber: BPS, Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi 2012-2015

Kontribusi pemerintah PAD terhadap pendapatan pemerintah provinsi pada tahun 2012 hingga 2015 masih berkisar antara 40 hingga 50 persen, sehingga secara rata-rata tingkat kemandirian provinsi di Indonesia pada tahun-tahun tersebut masih dikategorikan rendah. Hingga tahun 2015 tercatat 23.5 persen provinsi masih dalam kategori rendah sekali, 47 persen provinsi dalam kategori rendah dan 29.4 persen provinsi sudah termasuk dalam kategori sedang.

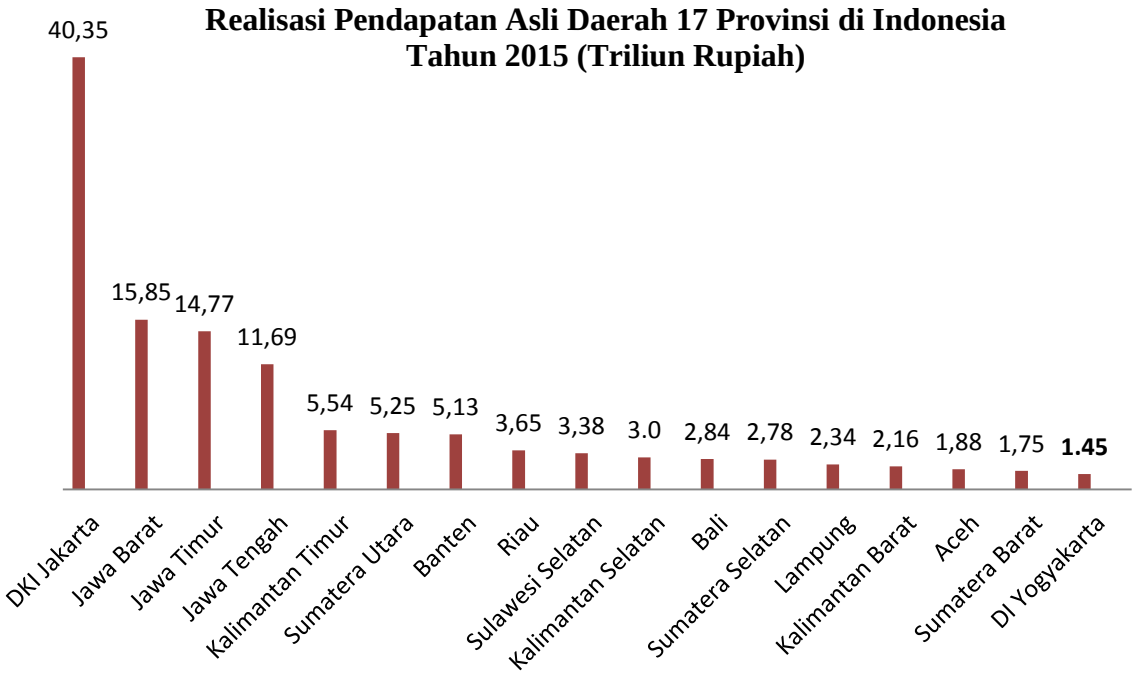
Dikeluarkannya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 sebagai kelanjutan dari UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah dirubah beberapa kali, terakhir dengan UU No. 9 Tahun 1955, Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka NKRI.

Sesuai dengan Pasal 42 pemerintah menyediakan dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY sehingga mampu memaksimalkan pelestarian warisan budaya masyarakat Yogyakarta sehingga memiliki potensi yang besar serta kesiapan yang matang sebagai kota wisata budaya yang pada akhirnya menjadi daya tarik tersendiri bagi para wisatawan domestik maupun mancanegara.

D.I Yogyakarta yang dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah yang selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono, secara administratif terdiri dari 5 Kabupaten/Kota yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo, dan Kabupaten Gunungkidul.

D.I Yogyakarta merupakan provinsi dengan luas terkecil nomor 2 di Indonesia setelah DKI Jakarta. Berdasarkan Buku Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi tahun 2015, D.I Yogyakarta menduduki peringkat ke-17 dari keseluruhan 34 provinsi di Indonesia. Peringkat pertama diduduki DKI Jakarta dengan perolehan PAD sebesar 40.355,8 milyar rupiah dan D.I

Yogyakarta diposisi ketujuh belas dengan perolehan PAD sebesar 14.771,1 milyar rupiah. Peringkat perolehan PAD dari posisi pertama hingga ke-17 dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 1.1
Peringkat Pendapatan Asli Daerah D.I Yogyakarta
Tahun 2015 (Triliun Rupiah)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) D.I Yogyakarta terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Selama lima tahun terakhir, tingkat pertumbuhan tertinggi terjadi pada tahun 2013 yaitu meningkat sebesar 21,1 persen dari PAD tahun sebelumnya. Di tahun 2014, penerimaan PAD D.I Yogyakarta mencapai 1.464.604,9 juta rupiah, meningkat sebesar 20,4 persen dari PAD tahun sebelumnya. Berikut adalah tabel Pendapatan Asli Daerah (PAD) D.I Yogyakarta selama 5 tahun yaitu dari periode 2010 sampai dengan 2014.

Tabel 1.2
Pendapatan Asli Daerah D.I Yogyakarta Periode 2010-2014

No.	Tahun	PAD (jutaan rupiah)	Pertumbuhan (%)
1.	2010	740.202,0	14,7
2.	2011	866.926,6	17,1
3.	2012	1.004.063,1	15,8
4.	2013	1.216.102,7	21,1
5.	2014	1.464.604,9	20,4

Sumber: BPS, Statistik Keuangan Daerah D.I Yogyakarta

Secara lebih rinci penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) D.I Yogyakarta dari tahun 2012 hingga tahun 2014 dapat diketahui pada tabel berikut.

Tabel 1.3
Realisasi Pendapatan Asli Daerah D.I Yogyakarta
Periode 2005-2014 (jutaan rupiah)

No.	Rincian	2012	2013	2014
1.	Pajak Daerah	871.630,6	1.063.314,1	1.291.664,4
2.	Retribusi Daerah	34.115,1	38.043,0	44.595,0
3.	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	35.492,5	40.817,5	48.247,8
4.	Lain-lain PAD yang Sah	62.824,8	73.928,1	80.097,5
	Pendapatan Asli Daerah	**1.004.063,1**	**1.216.102,7**	**1.464.604,9**

Sumber: BPS, Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi 2012-2015

Data diatas menunjukan penerimaan terbesar didominasi dari pajak daerah. Besarnya pajak daerah yang diterima mencapai hingga 85 persen dari total penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan sisanya sekitar 15 persen diperoleh dari retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Tabel 1.4
Produk Domestik Regional Bruto menurut Lapangan Usaha
atas Dasar Harga Konstan 2010 di D.I Yogyakarta
Periode 2010-2014

No.	Tahun	PDRB (jutaan rupiah)	Pertumbuhan (%)
1.	2010	64.678.968,2	-
2.	2011	68.049.874,4	5.2
3.	2012	71.702.449,2	5.3
4.	2013	75.637.007,5	5.4
5.	2014	79.557.248,0	5.1

Sumber: BPS, DIY Dalam Angka 2015

Peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan diikuti seiring dengan meningkatnya Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pula. Berdasarkan data PDRB atas dasar harga konstan dapat dihitung pertumbuhan ekonomi yang menggambarkan pertambahan riil kemampuan ekonomi suatu daerah. Dari data 5 tahun terakhir, peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2013 yaitu sebesar 5,4 persen mecapai 79.557.248 juta rupiah, sesuai dengan tahun pertumbuhan tertinggi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Tabel 1.5
Realisasi Pengeluaran Pemerintah D.I Yogyakarta
menurut Jenis Pengeluaran Periode 2010-2014

No.	Tahun	Pengeluaran Pemerintah (jutaan rupiah)	Pertumbuhan (%)
1.	2010	1.354.594,0	-
2.	2011	1.562.268,7	15,3
3.	2012	2.053.825,9	31,4
4.	2013	2.509.643,3	22,1
5.	2014	3.330.069,3	32,6

Sumber: BPS, Statistik Keuangan Daerah DIY

Selain PDRB, Pengeluaran Pemerintah atau bisa disebut dengan Belanja Daerah juga meningkat seiring dengan meningkatnya penerimaan PAD di D.I Yogyakarta. Besarnya kontribusi pengeluaran pemerintah daerah terhadap pertumbuhan ekonomi daerah merupakan sebuah peluang yang dapat dimanfaatkan secara optimal untuk mendorong perekonomian daerah. Pendapatan yang semakin banyak tentunya akan dipakai untuk berbagai keperluan pemerintah. Pengeluaran Pemerintah akan mencerminkan kebijakan yang dibuat oleh daerah. Semakin seimbang antara penerimaan dengan pengeluaran maka akan semakin efisien.

Pertumbuhan pengeluaran tertinggi terjadi di tahun 2014 meningkat 32,6 persen. Di tahun 2014 realisasi total penerimaan Pendapatan Daerah D.I Yogyakarta adalah sebesar 3.529.399 juta rupiah, sedangkan pengeluarannya adalah sebesar 3.330.069 juta rupiah. Di tahun 2013 lebih mendekati kondisi efisisien dengan realisasi total penerimaan Pendapatan Daerah sebesar 2.583.056 juta rupiah dan pengeluaran sebesar 2.509.643 juta rupiah.

Tabel 1.6
Penanaman Modal Dalam Negeri D.I Yogyakarta
Periode 2010-2014

No.	Tahun	PMDN (jutaan rupiah)	Pertumbuhan (%)
1.	2010	1.884.926	-
2.	2011	2.313.144	22.7
3.	2012	2.805.945	21.3
4.	2013	2.864.654	2.09
5.	2014	3.568.546	24.5

Sumber: BPS DIY Dalam Angka 2015

Investasi diperlukan untuk mendorong tumbuhnya perekonomian, termasuk bagi daerah yang memiliki potensi sebagai destinasi wisata. Investasi sangat membantu bagi tersedianya fasilitas yang menunjang industri kepariwisataan. Realisasi kumulatif nilai Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) atau investasi swasta yang masuk di D.I Yogyakarta sampai dengan tahun 2014 sebesar 3,57 trilyun rupiah dari rencana investasi sebesar 4,72 trilyun rupiah atau 75,64 persen dari rencana yang ditetapkan. Tahun 2014 merupakan tahun dimana PMDN mengalami pertumbuhan tertinggi selama lima tahun terakhir yaitu meningkat sebesar 24,5 persen dari tahun sebelumnya.

Adanya hubungan yang terlihat dari data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Pengeluaran Pemerintah dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) terhadap meningkatnya penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) D.I Yogyakarta tersebut menyebabkan peneliti tertarik untuk mengetahui lebih dalam mengenai hubungan ketiga variabel tersebut terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di D.I Yogyakarta.

Penelitian ini lebih lanjut juga akan menganalisis sejauh mana peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) D.I Yogyakarta dalam APBD apakah masih mengalami ketergantungan terhadap keuangan pusat atau sudah mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerahnya.

Sehubungan dengan variabel yang digunakan maka muncul pertanyaan apakah perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Pengeluaran Pemerintah, dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) berpengaruh terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di D.I Yogyakarta. Sehingga

penelitian ini mengambil judul, **"**Pengaruh PDRB, Pengeluaran Pemerintah, dan PMDN Terhadap Pendapatan Asli Daerah (Studi Kasus Di Kabupaten/Kota D.I Yogyakarta Periode 2005-2014)**"**.

B. Batasan Masalah Penelitian

Penelitian ini mencakup mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di D.I Yogyakarta. Agar pembahasan dalam penelitian ini lebih terarah pada permasalahan yang diteliti, maka penulis memberikan batasan pada faktor-faktor yang mempengaruhi Pendapatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) D.I Yogyakarta, yaitu Produk Domestik Regonal Bruto (PDRB), pengeluaran pemerintah atau belanja daerah, dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) atau investasi swasta.

Penelitian ini menggunakan data yang diambil dari Badan Pusat Statistik (BPS) selama 10 tahun yaitu dari periode 2005 sampai dengan 2014. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di D.I Yogyakarta menurut Jenis Pendapatan, Produk Domestik Regional Bruto menurut Lapangan Usaha atas dasar Harga Konstan 2010 Kabupaten/Kota di D.I Yogyakarta, Realisasi Pengeluaran Pemerintah Kabupaten/Kota di D.I Yogyakarta menurut Jenis Pengeluaran dan Realisasi Kumulatif Penanaman Modal Dalam Negeri Kabupaten/Kota di D.I Yogyakarta.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, adapun masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Bagaimana pengaruh Pengeluaran Pemerintah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).
3. Bagaimana pengaruh Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, dapat ditentukan tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Mengetahui pengaruh Pengeluaran Pemerintah terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
3. Mengetahui pengaruh Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

   Sebagai bahan dan informasi bagi peneliti selanjutnya yang ingin melakukan kajian lebih lanjut mengenai masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah maupun pengelolaan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) baik di D.I Yogyakarta maupun di daerah lainnya serta memberikan pengetahuan bagi masyarakat luas mengenai kondisi perekonomian di Kota Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

   Penelitian ini sebagai sumbangan pikiran bagi pemerintah daerah serta pihak yang terlibat langsung dalam pengelolaan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) di D.I Yogyakarta dalam usaha peningkatan pembangunan daerahnya.