

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Hal ini tercermin pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah masing-masing, yang diatur dengan undang-undang. Apabila kita pahami lebih lanjut, hal tersebut secara tidak langsung menegaskan bahwa setiap kabupaten atau kota diberi kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri melalui pemerintah daerah masing-masing.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah pusat. Dalam undang-undang tersebut juga dijelaskan bahwa negara Indonesia menerapkan asas desentralisasi dalam mengurus daerah otonom. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat

kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan di daerahnya sendiri. Oleh karena itu, urusan pemerintahan daerah diselenggarakan oleh masing-masing Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam melaksanakan tugas di Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, diterapkan suatu sistem perimbangan keuangan yang selanjutnya disebut dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan adanya sistem tersebut, pembagian keuangan setiap daerah dapat dilakukan dengan adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien. Hal tersebut dilakukan dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi fiskal, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Guna melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di pemerintah daerah, kemandirian keuangan mempunyai peran yang penting. Semua pemerintah daerah dituntut memiliki kemandirian keuangan yang baik agar dapat mengurangi ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat maupun provinsi melalui dana perimbangan. Namun bukan berarti daerah yang sudah dikategorikan mandiri tidak akan mendapat dana perimbangan. Jika pemerintah daerah sudah mempunyai kemandirian keuangan yang baik, dana perimbangan tetap diberikan guna mempercepat pembangunan daerah (Sulistyo, 2018). Otonomi daerah menghendaki dua aspek kinerja keuangan yang lebih baik. Aspek pertama yakni terkait manajemen pengeluaran daerah, bahwa pengelolaan keuangan daerah harus lebih akuntabel dan transparan yang menuntut daerah agar lebih efisien dan efektif dalam

pengeluaran daerah. Aspek kedua yaitu terkait desentralisasi fiskal, bahwa daerah diberi kewenangan mengurus pembiayaan daerah dengan kekuatan utama pada kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, pendapatan asli daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Dengan adanya kebijakan desentralisasi fiskal tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan dapat mengembangkan semua potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut untuk menggali pendapatan yang berasal dari dalam daerah sehingga daerah tersebut mempunyai kinerja keuangan yang lebih baik. Apabila kinerja keuangan suatu daerah semakin baik, maka daerah tersebut dapat diproyeksikan akan mengalami perkembangan dan pembangunan yang lebih cepat.

Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan yang sangat unik dan sangat penting. Jika kita lihat lebih jauh lagi, setiap daerah di Indonesia memiliki kondisi yang beraneka ragam. Hal tersebut menyebabkan potensi sumber-sumber penerimaan daerah antara suatu daerah dengan daerah yang lain menjadi sangat bervariasi. Pemerintah Daerah harus menggali semua potensi PAD yang dimiliki daerahnya dengan tepat dan semaksimal mungkin. Seperti yang sudah dijelaskan di atas, bahwa dengan adanya desentralisasi fiskal Pemerintah Daerah

diharapkan dapat memiliki kemandirian keuangan salah satunya dengan cara pengoptimalan PAD. Optimalisasi PAD sangat penting untuk melanjutkan pembangunan di suatu wilayah. Menurut Mardiasmo (2002), Pemerintah Daerah harus mengoptimalkan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah agar tidak terjadi defisit fiskal. Pengoptimalan sumber-sumber PAD yang dimiliki daerah juga diharapkan mampu memberikan efek pada kondisi perekonomian masyarakat yang semakin baik.

Kabupaten Kulon Progo merupakan salah satu kabupaten dari lima kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang terletak di bagian barat. Kabupaten Kulon Progo memiliki topografi yang bervariasi dengan ketinggian 0-1000 meter di atas permukaan air laut. Secara umum, Kabupaten Kulon Progo terbagi menjadi tiga wilayah. Wilayah pertama adalah bagian utara yang merupakan dataran tinggi atau yang sering disebut dengan perbukitan menoreh dengan ketinggian 500-1.000 meter di atas permukaan air laut. Wilayah bagian utara Kulon Progo memiliki potensi obyek wisata alam, sanggar/pelestarian kebudayaan, dan wisata kuliner yang saat ini sudah berkembang dengan baik. Selanjutnya, wilayah kedua adalah bagian tengah yang merupakan perbukitan dengan ketinggian 100-500 meter di atas permukaan air laut. Wilayah bagian tengah lebih menonjolkan banyak wisata kuliner yang mempunyai konsep kafe tradisional maupun kafe modern. Wilayah yang ketiga adalah bagian selatan. Bagian selatan merupakan dataran rendah sebagai perkotaan pusat keramaian di Kabupaten Kulon Progo. Pada wilayah ini terdapat banyak supermarket, minimarket, kafe, hotel, dan tempat keramaian lainnya. Wilayah bagian selatan

Kulon Progo mempunyai wisata berupa pantai (Pembkab Kulon Progo, 2020). Selain itu, terdapat juga bandara terbaru di Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu *Yogyakarta International Airport (YIA)*.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Yani (2021), PAD Kabupaten Kulon Progo tahun 2018 sebesar Rp. 211.159.699.911,00 masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan kabupaten/kota lain yang berada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada tahun 2018 PAD Kabupaten Kulon Progo hanya memberikan kontribusi sebesar 14% dari total sumber pendapatan daerah. Sumber pendapatan daerah Kabupaten Kulon Progo tahun 2018 sebagian besar masih berasal dari dana perimbangan, dengan kontribusi sebesar 64% terhadap total sumber pendapatan Kabupaten Kulon Progo. Hal ini menunjukkan bahwa pada tahun 2018 Kabupaten Kulon Progo mempunyai tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Pada tahun 2020, Yogyakarta International Airports (YIA) sudah mulai beroperasi. Hal ini tentu akan berdampak bagi perekonomian di Kulon Progo, terutama pada sektor Pendapatan Asli Daerah.

Salah satu alat yang dapat mengukur tingkat kemampuan daerah adalah dengan mengukur rasio. Menurut Mahmudi (2010), yang dimaksud dengan efektivitas adalah tingkat keberhasilan dalam mencapai suatu tujuan yang sudah ditentukan. Dengan adanya pengukuran rasio efektivitas, pemerintah daerah dapat mengukur upaya pungut terhadap PAD (tax effort). Selain itu, pemerintah juga dapat mengetahui tingkat keberhasilan dalam melaksanakan roda pemerintahan. Sementara itu, Halim (2007) menyatakan bahwa kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan

kepada masyarakat dapat ditunjukkan dengan rasio kemandirian. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Kabupaten Kulon Progo memiliki potensi sumber penerimaan pendapatan daerah yang memadai dan berkembang setiap tahunnya. Seyogyanya, potensi sumber penerimaan pendapatan daerah tersebut dikelola oleh Pemerintah Daerah dengan efektif agar dapat mewujudkan kemandirian keuangan daerah yang baik. Efektivitas PAD dan tingkat kemandirian keuangan suatu daerah sangat penting karena bisa menjadi tolok ukur keberhasilan daerah dalam melaksanakan roda pemerintahan dan kemampuan pemerintah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Berlandaskan hal tersebut, penulis menyusun karya tulis ini dengan judul: “ANALISIS EFEKTIVITAS PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO TAHUN 2018-2020”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, berikut adalah rumusan masalah yang akan dibahas dalam karya tulis.

1. Bagaimana efektivitas PAD Kabupaten Kulon Progo tahun 2018-2020?
2. Bagaimana efektivitas total semua PAD Kabupaten Kulon Progo Tahun 2018-2020 apabila dibandingkan dengan kabupaten/kota lain di Daerah Istimewa Yogyakarta?
3. Bagaimana tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Kulon Progo tahun 2018-2020?

4. Bagaimana tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Kulon Progo tahun 2018-2020 apabila dibandingkan dengan kabupaten/kota lain di Daerah Istimewa Yogyakarta?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan oleh penulis, tujuan penulisan karya tulis dijabarkan sebagai berikut.

1. Mengetahui efektivitas PAD Kabupaten Kulon Progo tahun 2018-2020.
2. Mengetahui efektivitas total semua PAD Kabupaten Kulon Progo Tahun 2018-2020 apabila dibandingkan dengan kabupaten/kota lain di Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Mengetahui tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Kulon Progo tahun 2018-2020.
4. Mengetahui tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Kulon Progo tahun 2018-2020 apabila dibandingkan dengan kabupaten/kota lain di Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **1.4 Ruang Lingkup Penulisan**

Dalam penulisan karya tulis ini, penulis membuat batasan ruang lingkup mengenai Pendapatan Asli Daerah atau yang sering disebut dengan PAD. Objek karya tulis yang dipilih oleh penulis adalah Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Ruang lingkup yang akan diterapkan adalah Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dan lembaga/dinas terkait yang akan digunakan sebagai fokus utama pembahasan. Penulis juga akan mengambil Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Sleman, Bantul, Gunung Kidul, dan Laporan Keuangan

Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai data pembanding. Penulis melakukan pembahasan mengenai analisis atas efektivitas PAD dan analisis atas tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Kulon Progo. Hal terkait yang dibahas oleh penulis yaitu mengenai perbandingan efektivitas PAD Kabupaten Kulon Progo, dan perbandingan tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Kulon Progo dengan kabupaten/kota yang terletak di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam pembahasan karya tulis ini, penulis mengambil data laporan keuangan pada tahun 2018-2020. Data yang terkumpul akan dianalisis menggunakan teori terkait.

### **1.5 Manfaat Penulisan**

Dengan adanya karya tulis ini, penulis berharap karya tulis ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

1. Bagi penulis, dengan terciptanya karya tulis ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan yang lebih mendalam mengenai efektivitas pendapatan asli daerah dan tingkat kemandirian keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.
2. Bagi lingkungan akademis, diharapkan karya tulis ini dapat digunakan sebagai bahan referensi atau informasi yang akan digunakan dalam ruang lingkup penyusunan karya tulis ataupun penelitian di kemudian hari.
3. Bagi Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, diharapkan karya tulis ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi dalam kebijakan yang diterapkan untuk mengoptimalkan penerimaan pendapatan asli daerah.



4. Bagi pembaca, diharapkan karya tulis ini dapat menambah wawasan dan juga pengetahuan mengenai efektivitas PAD dan tingkat kemandirian keuangan daerah.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan uraian umum mengenai apa yang dibahas oleh penulis dalam karya tulis ini. Bab ini berisi uraian latar belakang, rumusan masalah, tujuan penulisan, ruang lingkup penulisan, manfaat penulisan, dan sistematika penulisan Karya Tulis Tugas Akhir (KTTA).

### **BAB II LANDASAN TEORI**

Bab ini menjelaskan mengenai ketentuan perundang-undangan/kebijakan yang berkaitan dengan Pendapatan Asli Daerah. Selain itu, dalam bab ini dijelaskan teori dan rasio yang digunakan penulis dalam melakukan analisis dan pembahasan.

### **BAB III METODE DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi tentang metode pengumpulan data, gambaran umum objek penulisan, dan pembahasan mengenai hasil analisis. Penulis menjelaskan metode pengumpulan data yang digunakan selama menyusun karya tulis. Selanjutnya, penulis menjelaskan mengenai gambaran umum objek penulisan dalam karya tulis ini yaitu Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Pada bagian terakhir bab ini, penulis menjelaskan hasil analisis dan pembahasan mengenai efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan kemandirian keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Kulon Progo tahun 2018-2020.

### **BAB IV SIMPULAN**

Bab ini berisi simpulan atas hasil analisis mengenai efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan kemandirian keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Kulon Progo tahun 2018-2020. Bab ini memberikan jawaban atas rumusan masalah dan/atau tujuan penulisan karya tulis sesuai yang sudah dijelaskan sebelumnya.