

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pembangunan nasional dalam suatu negara menjadi hal yang sangat penting dalam menjamin kesejahteraan masyarakat. Di Indonesia, bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan nasional yaitu pembangunan daerah. Dalam rangka membangun kemandirian daerah, maka pemerintah pusat memberlakukan desentralisasi yang bertujuan memberikan penyerahan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sendiri secara otonom dan bertanggung jawab dalam menjamin keberhasilan pembangunan daerah. Menurut Sitaniapessy (2013), seiring berjalannya otonomi daerah, maka diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang nyata, transparan, efektif dan efisien.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi di Pulau Jawa yang menerapkan otonomi daerah. Dengan begitu, di seluruh kota dan kabupaten yang terdapat di Provinsi DI Yogyakarta juga telah menerapkan otonomi daerah sehingga sudah seharusnya provinsi ini dapat bergerak secara mandiri. Sejalan dengan hal tersebut, menurut Cristinel (2012) dalam melaksanakan otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan tanggung jawab secara penuh untuk mengatur segala

administrasi dan sumber daya keuangan daerahnya baik itu di tiap kabupaten ataupun kota dalam suatu daerah. Yakub, *et al.* (2018) juga mengatakan bahwa daerah yang memiliki potensi tinggi seharusnya mampu mendorong kemajuan pembangunan di daerahnya dengan cara mengatur keuangan daerah (desentralisasi fiskal) secara mandiri sehingga bisa mengurangi ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat. Keuangan daerah ini dapat digambarkan melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tujuannya untuk memenuhi pembiayaan pemerintah dan pembangunan di daerah (Pradnyana & Erawati, 2016). Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat penting untuk dikaji lebih dalam karena pertumbuhannya akan selalu mengikuti pola hidup masyarakat di daerah itu (Juliansyah & Sulkadria, 2018). Jadi, dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan kemampuan keuangan suatu daerah yang dipergunakan untuk memenuhi segala kebutuhan yang ada di daerah karena keberadaannya sebagai wujud untuk meningkatkan kemandirian fiskal daerah.

**Tabel I.1 Pendapatan Asli Daerah Provinsi di Pulau Jawa 2016-2018**

Provinsi	Tahun		
	2016	2017	2018
DKI Jakarta	39.322.613.624,00	41.488.193.370,00	43.434.550.171,00
Jawa Barat	16.180.205.532,00	16.524.120.918,00	30.819.528.877,00
Jawa Timur	15.245.241.800,00	14.900.003.388,00	37.092.833.285,00
Jawa Tengah	13.810.924.605,00	11.967.160.406,00	25.655.420.714,00
Banten	5.242.329.551,00	5.666.689.018,00	13.960.857.811,00
DI Yogyakarta	1.553.180.369,00	1.657.147.882,00	1.734.005.739,00

Sumber: DJPK Kemenkeu, diolah penulis

Berdasarkan tabel I.1 diatas, provinsi DI Yogyakarta pada kurun waktu 3 tahun terakhir yaitu dari tahun 2016 hingga 2018 memiliki PAD yang paling rendah

diantara provinsi lainnya yang berada di Pulau Jawa. Terlihat pula DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Banten memiliki PAD yang lebih besar dibandingkan DI Yogyakarta. Besaran PAD di provinsi DI Yogyakarta memiliki kecenderungan PAD yang meningkat selama periode tahun 2016 hingga 2018. Meskipun PAD di provinsi DI Yogyakarta mengalami peningkatan, namun pada kenyataannya dalam kurun waktu 3 tahun terakhir tersebut belum menunjukkan kemandirian daerahnya karena seperti yang ditunjukkan pada tabel I.2 provinsi ini memiliki PAD yang lebih kecil dibandingkan Dana Perimbangannya.

**Tabel I.2 Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan DI Yogyakarta Tahun 2016-2018 (Dalam Milyar Rupiah)**

<b>Tahun</b>	<b>PAD</b>	<b>Dana Perimbangan</b>
2016	1.553.180.369,00	1.768.771.681,00
2017	1.657.147.882,00	2.461.741.044,00
2018	1.734.005.739,00	2.396.221.853,00

Sumber: DJPK Kemenkeu, diolah penulis

Tabel I.2 diatas menunjukkan besaran pendapatan asli daerah dan dana perimbangan di provinsi DI Yogyakarta dalam kurun waktu 3 tahun terakhir yaitu dari tahun 2016 hingga 2018. Terlihat bahwa provinsi DI Yogyakarta memiliki dana perimbangan yang lebih besar dibandingkan PAD selama kurun waktu 3 tahun terakhir yaitu dari tahun 2016 hingga 2018, hal ini disebabkan di seluruh kabupaten/kota provinsi DI Yogyakarta masih memiliki ketergantungan yang sangat besar terhadap dana transfer dari pemerintah pusat terutama bagi kabupaten/kota yang memiliki keterbatasan dalam menggali sumber-sumber penerimaan daerahnya.

**Tabel I.3 Rata-rata Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan  
Kabupaten/Kota Provinsi DI Yogyakarta Tahun 2016-2018 (Dalam Jutaan  
Rupiah)**

<b>Kab/Kota</b>	<b>PAD</b>	<b>Dana Perimbangan</b>
Kab. Kulonprogo	183.572.965	1.011.897.239
Kab. Bantul	356.953.554	1.321.431.550
Kab. Gunungkidul	154.491.555	1.341.671.270
Kab. Sleman	588.559.761	1.510.278.561
Kota Yogyakarta	428.704.989	921.006.307

Sumber: BPS, diolah penulis

Tabel I.3 diatas menunjukkan bahwa secara rata-rata pada tahun 2016-2018 seluruh kabupaten/kota yang berada di Provinsi DI Yogyakarta mulai dari kabupaten Bantul, kabupaten Gunungkidul, kabupaten Kulonprogo, kabupaten Sleman, dan kota Yogyakarta memiliki dana perimbangan yang jauh lebih besar dibandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tingginya ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat ini disebabkan karena provinsi DI Yogyakarta belum mampu mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan daerahnya terutama yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah, masih kurang optimalnya sumber penerimaan daerah di provinsi DIY ini dikarenakan masih kurangnya pengamatan pada saat pelaksanaan pemungutan dan penertiban pajak di lapangan (Pamungkas, 2019). Oleh karena itulah di tiap kabupaten/kota di provinsi DIY pun belum menunjukkan kemandirian daerahnya. Dengan begitu, semestinya DI Yogyakarta perlu menggali sumber-sumber potensi pendapatannya sebagai upaya untuk meningkatkan kemandirian daerah.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi DI Yogyakarta. Diantaranya yaitu penduduk usia

produktif. Penduduk usia produktif merupakan sekelompok orang yang tergabung dalam ketenagakerjaan, mereka dianggap sudah mampu untuk menghasilkan suatu barang dan jasa dalam kegiatan perekonomian. Menurut Sumitro (1997) penduduk berperan penting sebagai wajib pajak. Pada umumnya, pajak dipungut oleh pemerintah yang tujuannya untuk kepentingan masyarakat dalam pembangunan. Sejalan dengan hal tersebut, Jaya & Widanta (2014) mengatakan bahwa penambahan penduduk usia produktif ini merupakan satu hal yang dibutuhkan untuk mendorong pembangunan di suatu daerah. Menurut Triyanto (2014) semakin banyaknya penduduk usia produktif maka akan semakin banyak pula aktifitas yang dilakukan oleh penduduk dalam kegiatan perekonomian sehingga hal ini akan mendorong suatu penarikan berupa pungutan/iuran yang dibayarkan oleh penduduk dan pada akhirnya hal ini akan berdampak positif dalam meningkatkan pendapatan asli daerah.

Faktor berikutnya yang mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi DI Yogyakarta yaitu jumlah wisatawan. Menurut Saayman & Saayman (2006) pariwisata menjadi salah satu sektor yang mampu menggerakkan perekonomian. Sedangkan menurut Raza & Shah (2017) semakin majunya sektor pariwisata tentu juga akan meningkatkan pajak dan pembangunan infrastruktur bagi suatu negara ataupun daerah. Penelitian yang juga dilakukan oleh Paci & Marrocu (2013) perkembangan sektor pariwisata ini sangat mempertimbangkan arus wisatawan asing dan domestik. Karena, sektor ini dapat dijadikan sumber pendapatan bagi suatu negara ataupun daerah. Dilihat dari potensi di bidang pariwisatanya, DI Yogyakarta merupakan salah satu provinsi di pulau

jawa yang memiliki keanekaragaman tempat wisata yang menarik untuk dikunjungi oleh para wisatawan asing maupun domestik sehingga dengan adanya jumlah wisatawan yang berkunjung di tiap kabupaten/kota di provinsi DIY inilah yang bisa terus digali dan dikembangkan oleh pemerintah daerah.

**Tabel I.4 Rasio Penduduk Usia Produktif dan Jumlah Wisatawan Kabupaten/Kota Provinsi DIY Tahun 2018**

Kabupaten/kota	Penduduk Usia Produktif	Pengunjung & Objek Wisata	
		Jumlah Wisatawan Asing & Domestik	Banyak Objek Wisata
Kulonprogo	300.200	1.969.623	41
Bantul	649.344	8.840.442	47
Gunungkidul	514.192	3.055.284	14
Sleman	732.433	7.898.088	61
Yogyakarta	294.147	4.752.351	23

Sumber: Statistik Penduduk & BPS, diolah penulis

Tabel I.4 diatas memperlihatkan rasio jumlah penduduk usia produktif yang menggambarkan usia kerja 15-64 tahun dan jumlah wisatawan di seluruh kabupaten/kota di provinsi DI Yogyakarta pada tahun 2018. Rostow & Musgrave (1996) mengatakan bahwa semakin banyaknya penduduk usia produktif di dalam suatu daerah sangat menentukan besar kecilnya penerimaan daerah. Data diatas menunjukkan bahwa jumlah penduduk usia produktif tertinggi ada di Kabupaten Sleman dan penduduk usia produktif terendah ada di Kota Yogyakarta, namun hal ini tidak membuat PAD di Kota Yogyakarta juga paling rendah, karena dari tabel I.3 menunjukkan bahwa PAD terendah di provinsi DIY justru dipegang oleh Kabupaten Kulonprogo. Jadi, dapat disimpulkan bahwa di beberapa kabupaten/kota provinsi DIY masih menimbulkan persebaran penduduk usia produktif yang tidak merata dan kualitas penduduknya masih dianggap rendah sehingga hal inilah yang

menimbulkan ketidakmerataan dalam hasil penerimaan daerahnya dan bisa memicu kesenjangan pembangunan di daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat Todaro (2010) bahwa semakin bertambahnya penduduk usia produktif namun tidak diikuti oleh semakin majunya kualitas penduduk yang ada di daerah maka akan mendorong timbulnya masalah keterbelakangan dan membuat prospek pembangunan menjadi semakin jauh.

Sedangkan dalam tabel I.4 bila dilihat dari sektor pariwisatanya, Kabupaten Sleman memiliki objek wisata yang paling banyak diantara kabupaten/kota di provinsi DIY namun jumlah wisatawan yang paling banyak justru diraih oleh Kabupaten Bantul sedangkan Kabupaten Sleman lebih rendah setelah Bantul. Terlihat bahwa objek wisata yang paling sedikit berada di Kabupaten Gunungkidul namun jumlah wisatawan yang paling sedikit justru diraih oleh Kabupaten Kulonprogo sedangkan data menunjukkan bahwa objek wisata Kabupaten Kulonprogo lebih banyak dibanding Kabupaten Gunungkidul. Menurut Mursid (2008) objek wisata merupakan potensi yang menjadi pendorong kehadiran wisatawan ke suatu daerah tujuan wisata. Sedangkan menurut Raza & Shah (2017) jumlah wisatawan asing dan domestik dapat bertindak sebagai sumber penghasil penerimaan daerah. Walaupun DI Yogyakarta memiliki banyak potensi wisata yang beragam di daerahnya, namun permasalahan lain masih dialami oleh kabupaten/kota di provinsi DIY yang belum mampu untuk mengembangkan objek-objek wisata di daerahnya secara optimal. Hal ini disebabkan karena masih minimnya peran pemerintah daerah dan masyarakat yang kurang melestarikan dan

mengelola nilai-nilai warisan budaya dan potensi alam sehingga potensi yang ada tersebut masih tergolong rendah.

Faktor lain yang juga mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah adalah pertumbuhan ekonomi daerah. Kondisi ekonomi di suatu daerah bisa diukur dengan besaran Produk Domestik Regional Bruto. PDRB merupakan jumlah nilai tambah barang dan jasa akhir dari seluruh unit ekonomi dalam wilayah tertentu. Menurut Sukirno (2014) data PDRB sangat dibutuhkan untuk melihat kemampuan daerah dalam mengelola sumber daya pembangunan, oleh karenanya besaran PDRB setiap daerah bervariasi sesuai dengan potensi dan faktor produksi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat Adisasmita (2011) pertumbuhan ekonomi daerah bisa diukur dari data PDRB atas dasar harga konstan, yang artinya pertumbuhan PDRB mencerminkan pertumbuhan output yang dihasilkan perekonomian pada periode tertentu.

**Tabel I.5 Perbandingan PDRB ADHK (%) Provinsi-provinsi di Pulau Jawa**

Provinsi	Tahun			
	2014	2015	2016	2017
DI Yogyakarta	5,17	4,95	5,05	5,26
Jawa Tengah	5,27	5,47	5,25	5,27
Jawa Timur	5,86	5,44	5,57	5,46
Jawa Barat	5,09	5,05	5,66	5,35
DKI Jakarta	5,95	5,88	5,85	6,22
Banten	5,51	5,45	5,28	5,73

Sumber: BPS, diolah penulis

Tabel I.5 diatas menunjukkan pertumbuhan ekonomi daerah dari provinsi-provinsi yang ada di Pulau Jawa. Dapat kita ketahui bahwa dari tahun 2014 hingga 2017 pertumbuhan ekonomi di Provinsi DI Yogyakarta secara keseluruhan selalu



lebih rendah dibanding pertumbuhan ekonomi provinsi-provinsi lainnya di Pulau Jawa. Hal ini menunjukkan bahwa provinsi DIY memiliki kontribusi ekonomi terendah di Pulau Jawa dikarenakan masih menunjukkan rendahnya kualitas pertumbuhan ekonomi daerah sehingga provinsi ini belum mampu memberikan kontribusi yang cukup tinggi terhadap perekonomian di Pulau Jawa (Ratnasari, 2016). Padahal, kenyataannya DIY merupakan salah satu provinsi di Pulau Jawa yang memiliki potensi perekonomian yang cukup berlimpah yang bisa mendukung kelancaran kinerja perekonomian daerah. Salah satunya seperti sektor pariwisata, apabila sektor ini terus dikembangkan dan mendapat dukungan penuh dari pemerintah daerah maka dapat menunjang keberhasilan pembangunan di daerah tersebut.

Terdapat beberapa peneliti terdahulu dalam lingkup internasional seperti menurut Rahmad, *et al* (2019) penelitian ini menunjukkan bahwa jumlah penduduk berpengaruh positif dan signifikan terhadap realisasi pendapatan asli daerah. Hadiyan, *et al* (2017) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa jumlah penduduk berperan sebagai wajib pajak yang membayar segala jenis pajak daerah yang merupakan komponen utama dalam meningkatkan kemandirian daerah. Penelitian Rossello & Sanso (2017) menyatakan bahwa semakin banyaknya jumlah wisatawan akan mendatangkan sumber pendapatan bagi suatu negara ataupun daerah. Penelitian yang sama juga dilakukan oleh Rotaris & Carrozzo (2019) menunjukkan bahwa pajak yang dipungut dari kegiatan kepariwisataan bertujuan untuk meningkatkan sumber penerimaan daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Overton & Bland (2017) menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi sangat peka

atau berpengaruh terhadap perubahan penerimaan pendapatan asli daerah. Penelitian Carroll & Goodman (2011) juga menunjukkan bahwa apabila terjadi sensitivitas perubahan dalam perekonomian terhadap sumber pendapatan asli daerah diukur dari elastisitas pendapatannya.

Permasalahan yang dialami oleh provinsi DI Yogyakarta yaitu di setiap kabupaten/kotanya masih memiliki PAD yang sangat rendah dan masih menimbulkan ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat sehingga hal ini belum menunjukkan kemandirian daerahnya. Rendahnya PAD kabupaten/kota di provinsi DI Yogyakarta dipengaruhi oleh penduduk usia produktif yang masih tidak merata di tiap kabupaten/kotanya dan kualitas penduduknya masih rendah, jumlah wisatawan dan objek wisata yang dikunjungi di tiap kabupaten/kotanya masih belum dikembangkan secara optimal, dan pertumbuhan ekonomi daerah masih memiliki kontribusi yang sangat rendah terhadap perekonomian di pulau Jawa. Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk meneliti masalah pendapatan asli daerah sehingga judul yang diambil ini tentang “Pengaruh Penduduk Usia Produktif, Wisatawan, dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Provinsi DI Yogyakarta”.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah dikemukakan sebelumnya, dibutuhkan pengkajian yang lebih mendalam untuk mengetahui bagaimana Pengaruh Penduduk Usia Produktif, Wisatawan, dan Pertumbuhan Ekonomi

Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Provinsi DI Yogyakarta. Maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi DI Yogyakarta dari tahun 2016 hingga 2018 jumlahnya selalu paling rendah diantara Provinsi lainnya yang berada di Pulau Jawa.
2. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi DI Yogyakarta dari tahun 2016 hingga 2018 jumlahnya lebih kecil dibandingkan dana perimbangannya sehingga mengindikasikan bahwa DI Yogyakarta belum memiliki kemandirian daerah.
3. Rata-rata Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada 5 kabupaten/kota di Provinsi DI Yogyakarta tahun 2016-2018 jumlahnya lebih kecil dibandingkan rata-rata dana perimbangannya sehingga hal inilah yang mengindikasikan bahwa seluruh kabupaten/kota di Provinsi DIY ini juga belum memiliki kemandirian daerah.
4. Penduduk Usia Produktif di beberapa kabupaten/kota di provinsi DIY pada tahun 2018 masih menunjukkan persebaran penduduk usia produktif yang tidak merata dan kualitas penduduknya masih rendah.
5. Pada tahun 2018 jumlah wisatawan asing dan domestik di seluruh kabupaten/kota di provinsi DIY yang datang ke tiap daerah tujuan wisata masih tidak merata, hal ini dikarenakan beberapa objek wisata yang ada di kabupaten/kota di provinsi DIY masih belum dikembangkan.
6. Pertumbuhan ekonomi daerah Provinsi DI Yogyakarta dari tahun 2014-2017 jumlahnya selalu lebih rendah dibandingkan dengan provinsi-provinsi lainnya di Pulau Jawa.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Dari berbagai latar belakang masalah yang telah diidentifikasi, maka penelitian ini difokuskan untuk melihat apakah terdapat pengaruh dan seberapa besar pengaruh penduduk usia produktif, wisatawan, dan pertumbuhan ekonomi daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) kabupaten/kota di Provinsi DI Yogyakarta. Maka penelitian ini berjudul “Pengaruh Penduduk Usia Produktif, Wisatawan, dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) kabupaten/kota di Provinsi DI Yogyakarta”.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka permasalahan yang dianalisis dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah ada pengaruh Penduduk Usia Produktif terhadap Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Provinsi DI Yogyakarta ?
2. Apakah ada pengaruh Wisatawan terhadap Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Provinsi DI Yogyakarta ?
3. Apakah ada pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Provinsi DI Yogyakarta ?
4. Apakah ada pengaruh Penduduk Usia Produktif, Wisatawan, dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Provinsi DI Yogyakarta ?

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoretis dan praktis, sebagai berikut:

1. Secara teoretis, penelitian ini dapat menambah wawasan, referensi dan memperluas pengetahuan tentang Penduduk Usia Produktif, Wisatawan, dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Provinsi DI Yogyakarta.
2. Secara praktis, dapat menjadi bahan masukan bagi pembaca serta referensi bagi peneliti selanjutnya untuk melakukan kritisi dalam penelitian ini. Pada khususnya juga dapat menjadi saran dan masukan bagi pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi DI Yogyakarta mengenai gambaran dalam mengelola keuangan daerah dengan cara melihat sumber daya dan potensi yang dimiliki oleh suatu daerah sebagai bentuk pelaksanaan otonomi daerah agar kebijakan yang ada dapat terlaksana dengan baik.