

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Transfer antar pemerintah merupakan fenomena umum yang terjadi pada beberapa negara di dunia yang melaksanakan sistem pemerintahan desentralisasi. Transfer antar pemerintah tersebut bahkan sudah menjadi ciri yang paling menonjol dari desentralisasi yang ditunjukkan dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah (Kuncoro, 2007:2). Lebih lanjut, menurut Oates dalam Kuncoro (2007:2) tujuan utama implementasi transfer adalah untuk menginternalisasikan eksternalitas fiskal yang muncul lintas daerah, perbaikan sistem perpajakan, koreksi ketidakefisienan fiskal, dan pemerataan fiskal antardaerah.

Selain beberapa negara dimaksud, sejak tanggal 1 Januari 2001 telah terjadi perubahan dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Perubahan tersebut terutama terkait dengan dilaksanakannya otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang telah mengalami tiga kali revisi, *pertama* Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, *kedua* Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 kemudian yang terakhir Undang-Undang No. 9 Tahun 2015. Berlakunya kebijakan otonomi daerah tersebut menyebabkan sistem pemerintahan mengalami perubahan yang mendasar. Penyelenggaraan seluruh bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, keadilan, moneter, dan fiskal menjadi wewenang pemerintah pusat. Pemerintah

kabupaten/kota mendapat wewenang yang lebih luas untuk menggali sumber-sumber penerimaan untuk anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah yang ditandai dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (dalam perkembangannya kedua regulasi ini diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004 kemudian di revisi lagi menjadi UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 9 Tahun 2015) menjadi babak baru terkait dengan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Daerah, dalam hal ini kabupaten dan kota diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengelola berbagai sumber daya yang dimiliki. Mardiasmo (2005) menyatakan bahwa daerah tidak lagi sekedar menjalankan instruksi dari pemerintah pusat, tetapi dituntut untuk mengembangkan kreatifitas dan inovasi dalam mengoptimalkan potensi yang dimiliki masing-masing pemerintah daerah dimana pada era sentralisasi fiskal (sebelum otonomi) dapat dikatakan sangat dibatasi. Adanya kewenangan yang dimiliki ini memberikan konsekuensi adanya tuntutan peningkatan kemandirian daerah (Sidik, 2002).

Dengan diterapkannya sistem otonomi daerah, daerah diharapkan mengalami percepatan pertumbuhan ekonomi seperti peningkatan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, pemerintah daerah seharusnya lebih berkonsentrasi pada pemberdayaan kekuatan ekonomi lokal serta melakukan alokasi yang lebih efisien pada berbagai potensi lokal yang sesuai dengan kebutuhan publik (Lin dan Liu, 2000; Mardiasmo, 2002 dan Wong, 2004). Peningkatkan pertumbuhan ekonomi lokal lebih cepat terwujud dan pada

nantinya dapat meningkatkan kinerja (kemampuan) keuangan daerah. Hal ini berarti, idealnya pelaksanaan otonomi daerah harus mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, daerah menjadi lebih mandiri, yang salah satunya diindikasikan dengan meningkatnya kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) dalam hal pembiayaan daerah (Adi, 2007). Salah satu kendala yang dihadapi dalam implementasi otonomi daerah adalah adanya disparitas (kesenjangan) fiskal antar daerah. Hasil penelitian Nanga (2005) dan Adi (2006) menunjukkan adanya perbedaan kesiapan daerah memasuki era otonomi ini. Untuk mengatasi persoalan ini, pemerintah pusat memberikan bantuan (transfer) kepada pemerintah daerah, salah satunya pemberian Dana Alokasi Umum (DAU)

UU No. 9 tahun 2015 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah memberikan pengertian bahwa : “Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi”. Dari definisi ini paling tidak dapat disimpulkan bahwa DAU merupakan sarana untuk mengatasi ketimpangan fiskal antar daerah dan disisi lain juga sebagai sumber pembiayaan daerah. Hal ini berarti pemberian DAU lebih diprioritaskan pada daerah yang mempunyai kapasitas fiskal rendah. Daerah yang mempunyai kapasitas fiskal tinggi justru akan mendapat jumlah DAU yang lebih kecil, sehingga diharapkan dapat mengurangi disparitas fiskal antar daerah dalam memasuki era otonomi. Wong (2004) menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap

kenaikan pajak daerah. Pemberian transfer pemerintah pusat diharapkan dapat menjadi pendorong peningkatan upaya peningkatan PAD. Daerah menjadi lebih leluasa melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi dalam rangka peningkatan PAD melalui pajak daerah dikarenakan adanya dukungan pembiayaan yang memadai. Bisa jadi harga layanan publik yang ditawarkan lebih rendah daripada biaya yang dikeluarkan (pemerintah memberikan harga bersubsidi). Namun demikian kebijakan ini justru mempunyai dampak positif terhadap penerimaan daerah. Selanjutnya, peningkatan Pemerintah Daerah dalam investasi modal (belanja modal) diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002).

Lebih lanjut, daerah diharapkan mampu mengalokasikan sumber dana ini pada sektor-sektor produktif yang mampu mendorong adanya peningkatan investasi di daerah dan juga pada sektor yang berdampak pada peningkatan pelayanan publik, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kontribusi publik terhadap pajak. Kemandirian daerah menjadi semakin tinggi seiring dengan meningkatnya kapasitas fiskal daerah, dan pada gilirannya tanggungan pemerintah untuk memberikan DAU bisa lebih dikurangi. Namun demikian, realitas menunjukkan bahwa dalam perkembangannya daerah tidak menunjukkan adanya peningkatan kemandirian. Penelitian Susilo dan Adi (2007), serta Setiaji dan Adi (2007) memberikan fakta empirik tidak adanya peningkatan kontribusi (*share*) PAD terhadap belanja daerah. Daerah justru lebih mengandalkan sumber pendanaan lain dalam pembiayaan. Abdullah dan

Halim (2003) memberikan bukti bahwa DAU mempunyai pengaruh yang lebih kuat terhadap belanja daerah daripada pengaruh PAD terhadap belanja daerah. Daerah cenderung mempertahankan penerimaan DAU dikarenakan jumlahnya yang sangat besar daripada mengupayakan peningkatan pendapatan sendiri. Pemberian DAU yang seharusnya menjadi stimulus peningkatan kemandirian daerah, justru direspon berbeda oleh daerah. Daerah tidak menjadi lebih mandiri, tetapi malah semakin bergantung pada pemerintah pusat. Adi (2007) memberikan indikasi kurang seriusnya daerah dalam mengoptimalkan potensi yang dimiliki, lebih mengandalkan penerimaan DAU yang bersifat hibah. Bisa jadi sebagai pertimbangan praktis upaya ini lebih dipilih daripada meningkatkan PAD secara signifikan, namun disisi lain sebagai konsekuensinya DAU yang diterima menjadi lebih kecil. Dengan kata lain pemberian DAU ini justru memberikan dampak negatif terhadap peningkatan upaya pajak (*tax effort*) daerah.

Pemerintah cenderung menggali potensi penerimaan pajak untuk meningkatkan penerimaan daerahnya (Shamsud dan Akoto, 2004). Upaya pajak (*tax effort*) adalah upaya peningkatan pajak daerah yang diukur melalui perbandingan antara hasil penerimaan (realisasi) sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan potensi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah. *Tax effort* menunjukkan upaya pemerintah untuk mendapatkan pendapatan bagi daerahnya dengan mempertimbangkan potensi yang dimiliki. Potensi dalam pengertian ini adalah seberapa besar target yang ditetapkan pemerintah daerah dapat dicapai dalam tahun anggaran daerah tersebut. Upaya pajak merupakan aspek relevan bila dikaitkan dengan tujuan otonomi daerah, yaitu peningkatan

kemandirian daerah. Kemandirian daerah seringkali diukur dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dimana pajak daerah menjadi komponen PAD yang memberikan kontribusi yang sangat besar. Pelaksanaan otonomi daerah direspon secara agresif oleh pemerintah daerah dengan menerbitkan perda-perda terkait dengan pajak. Penelitian Stine (2003) menunjukkan adanya penambahan perda pajak/retribusi yang signifikan dibanding sebelum otonomi daerah. Fakta ini menunjukkan adanya respon yang sangat agresif untuk segera meningkatkan penerimaan sendiri, khususnya pajak maupun retribusi daerah.

Pemberian DAU yang awalnya bertujuan untuk mengurangi disparitas horizontal, justru menjadi disinsentif bagi daerah untuk mengupayakan peningkatan kapasitas fiskal. Upaya pajak menjadi lebih rendah, harapan adanya peningkatan kemandirian daerah justru menjadi semakin jauh. Berdasarkan gambaran latar belakang diatas dapat diambil persoalan penelitian dengan judul **“Dampak Pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Upaya Pajak (*Tax Effort*) di Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012 - 2014”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian masalah latar belakang diatas, dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini, yaitu; Bagaimanakah dampak pemberian transfer pemerintah pusat (DAU) terhadap Upaya Pajak (*Tax Effort*) Pemerintah Kabupaten Kota di Propinsi Sumatera Barat?

### 1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

#### 1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk meneliti bagaimanakah dampak pemberian transfer pemerintah pusat (DAU) terhadap Upaya Pajak (*Tax Effort*) daerah?

#### 2. Manfaat Penelitian

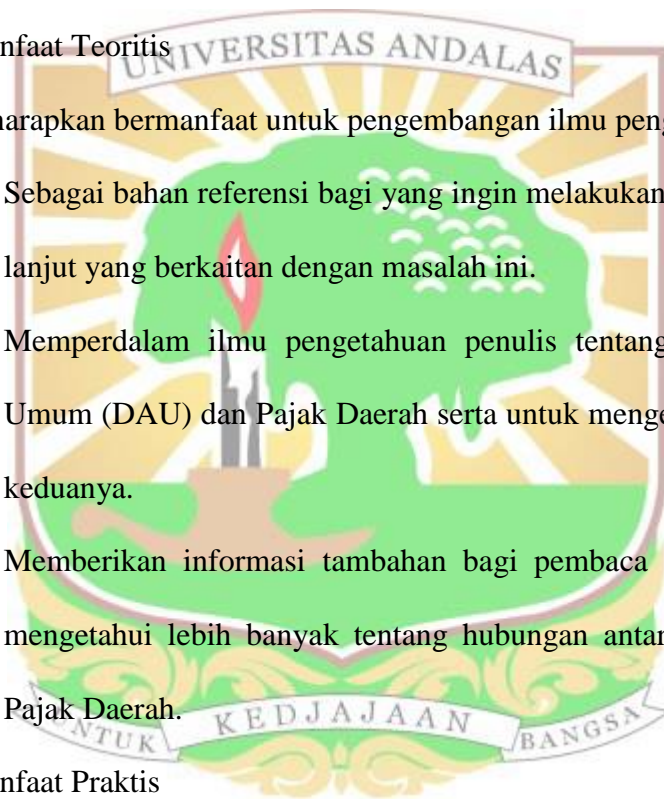
##### a. Manfaat Teoritis

Diharapkan bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan yaitu:

1. Sebagai bahan referensi bagi yang ingin melakukan penelitian lebih lanjut yang berkaitan dengan masalah ini.
2. Memperdalam ilmu pengetahuan penulis tentang Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pajak Daerah serta untuk mengetahui hubungan keduanya.
3. Memberikan informasi tambahan bagi pembaca lain yang ingin mengetahui lebih banyak tentang hubungan antara DAU dengan Pajak Daerah.

##### b. Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis dari penulisan ini yaitu dapat digunakan oleh Pemerintah Daerah sebagai bahan masukan dalam menetapkan potensi pajak guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah-nya khususnya Pajak Daerah.



## 1.4 Sistematika Penulisan

### BAB I Pendahuluan

Pada Bab ini menjelaskan hal yang mendasari munculnya masalah dalam penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

### BAB II Latar Belakang

Bab ini membahas mengenai teori-teori yang melandasi penelitian dan menjadi dasar acuan teori untuk menganalisis dalam penelitian serta menjelaskan penelitian terdahulu yang terkait, menggambarkan kerangka teori dan menarik hipotesis.

### BAB III Metodologi Penelitian

Bab ini berisi tentang desain atau rancangan penelitian, jenis dan sumber data yang digunakan, metode pengumpulan data serta metode analisis yang akan digunakan.

### BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada Bab ini berisi tentang pembahasan dan hasil mengenai permasalahan yang diteliti dari penelitian ini.

### BAB V Penutup

Bab ini merupakan Bab terakhir yang merupakan penutup dari penulisan penelitian ini. Di dalam Bab ini diungkapkan kesimpulan dari penelitian dan saran yang diberikan untuk penelitian selanjutnya.