

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pengelolaan keuangan daerah saat ini memiliki posisi yang penting dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat melalui upaya pemberdayaan pemerintah daerah. Terlebih Otonomi daerah di Indonesia telah berjalan hampir dua dekade. Pelaksanaan Otonomi daerah ini bukannya tanpa alasan, Negara Indonesia yang merupakan negara kepulauan serta memiliki penduduk yang beraneka ragam suku dan budayanya dirasa belum berhasil menggunakan sistem pemerintahan sentralisasi dalam upaya mensejahterakan bangsa.

Sistem pemerintahan sentralisasi yang diterapkan dalam pembangunan justru memberikan efek-efek negatif. Efek-efek tersebut diantaranya; minimnya jumlah pegawai yang terampil dan memiliki keahlian, *political will* yang rendah, inefisiensi, ketidakcukupan sumberdaya financial, lemahnya infrastruktur, hingga Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) (Mardiasmo, 2018).

Sebagai dampak dari hal tersebut, harapan besar masyarakat dan pemerintah daerah untuk dapat membangun berdasarkan kemampuan dan kebutuhan daerahnya sendiri ternyata dirasa semakin jauh dari kenyataan. Pemerintah daerah justru memiliki ketergantungan fiskal yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Hal ini tentu menjadi gambaran betapa lemahnya kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai belanja daerah itu sendiri.

Menanggapi hal tersebut, otonomi daerah diberlakukan di Indonesia dengan harapan agar kemudian pembangunan ekonomi dapat berjalan lebih efektif dan efisien melalui pelimpahan kewenangan kepada lini terdepan pemerintahan yaitu pemerintah daerah. Dengan demikian seyogyanya pembangunan menjadi lebih cepat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Mardiasmo (2004) menjabarkan setidaknya ada tiga garis besar tujuan pelaksanaan otonomi daerah yaitu : 1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat 2. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah. 3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat atau publik untuk berpartisipasi dalam proses

pembangunan. Lebih lanjut beliau juga menjelaskan bahwa sebagai dampak dari pemberlakuan otonomi, setidaknya dua aspek yang kemudian menjadi kewajiban bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan yaitu aspek pendapatan daerah dan aspek manajemen pengeluaran daerah.

Dari aspek pendapatan, daerah dituntut agar lebih baik dibandingkan era sebelum otonomi daerah dalam arti daerah diberi beban kewenangan mengurus pembiayaan daerah dengan kekuatan utama yang bersumber pada Pendapatan Asli Daerah (PAD). Adapun yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah menurut Halim (2012) adalah semua penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Saat ini, Otonomi daerah sendiri telah berjalan hampir dua dekade, namun demikian, hingga saat ini Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan dalam pembangunan seperti masih relatif tingginya pengangguran, kemiskinan serta ketimpangan yang menjadi indikator belum optimalnya hasil pembangunan. Hal tersebut tentu berkaitan dengan konsekuensi dari pemberlakuan kebijakan otonomi daerah itu sendiri. Seperti yang diketahui berlakunya otonomi tidak serta-merta dapat meningkatkan kemampuan daerah dalam melakukan pembiayaan pembangunan. Untuk itu Pemerintah daerah beserta masyarakat dituntut untuk melakukan berbagai upaya yang serius dan berkelanjutan dalam pembangunan agar otonomi daerah ini dapat benar-benar mencapai tujuannya. Disisi lain, tidak menutup kemungkinan dengan diberlakukannya otonomi daerah ini justru akan membuat kondisi daerah yang semakin buruk akibat dari ketidakmampuan ataupun tidak optimalnya pengelolaan sumber-sumber daya keuangan daerah.

Jika kita berani sedikit membandingkan, Australia yang menganut sistem pemerintahan federasi memiliki kondisi keuangan daerah yang jauh lebih baik di bandingkan rata-rata daerah Indonesia yang menggunakan sistem otonomi daerah. Salah satunya dalam aspek aspek Derajat Desentralisasi Fiskal (DDF) daerah yang tercermin jelas dalam laporan keuangan daerah. Hampir merata di wilayah Australia, pendapatan daerah yang berasal dari PAD mengambil *share* yang besar di dalam total penerimaan daerah. Pada tahun 2014 tercatat bahwa *City of Sidney* memiliki persentase PAD terhadap total pendapatan sebesar 87,67 % (abs.gov.au,

diakses pada Mei 2018). Demikian pula dengan *City of Darwin* yang memiliki persentase PAD terhadap total pendapatan daerah sebesar 84,34%. Hal ini sangat kontras dengan kasus yang terjadi di Indonesia dimana pada tingkat provinsi, rata-rata kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah berkisar pada angka 40%, sementara di Kabupaten/Kota hanya berada pada angka rata-rata 9%. Hal ini sekaligus menunjukkan tingkat ketergantungan fiskal daerah di Indonesia terhadap dana transfer dari pusat yang masih tinggi. Lantas benarkah otonomi yang telah berjalan telah menjadikan daerah lebih baik.

Provinsi Sumatera Barat sendiri merupakan satu daerah di Pulau Sumatera yang terus mengalami perkembangan. Meskipun belum memiliki kota metropolitan, kontribusi total PDRB kabupaten/kota-nya terhadap PDB terbilang cukup besar. Tercatat Sumatera Barat menyumbangkan distribusi PDRB 1,54% dari total PDB nasional pada tahun 2016 (BPS, 2018). Angka tersebut bahkan lebih besar jika dibandingkan beberapa daerah lain di Indonesia seperti provinsi Jambi yang hanya menyumbangkan 1,36% dari total PDB nasional atau setara dengan PDRB Provinsi Bali pada tahun 2016. Lebih lanjut, melihat pada angka pertumbuhannya, perekonomian Sumatera Barat juga tumbuh relatif tinggi di angka rata-rata 5.89% selama periode tahun 2010-2017. Berkaca pada hal tersebut, maka sepatutnya tingkat penerimaan PAD Kabupaten/Kota di Sumatera Barat juga berada pada *rate* yang baik. Faktanya tidak demikian, Kabupaten/Kota di Sumatera Barat masih memiliki rasio DDF daerah yang sangat rendah. Pada tahun 2015, DDF daerah 19 kabupaten/kota di Sumatera Barat hanya mencapai angka 8,57%. Begitu juga pada tahun 2016 dimana tingkat rata-rata DDF daerah 19 Kabupaten/Kota di Sumatera Barat hanya berada pada angka 8,55% (djpk data diolah).

Hal ini terjadi seperti yang diprediksikan oleh Kuncoro (1995) dimana saat itu ia mengkhawatirkan bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah nantinya banyak daerah kabupaten/kota yang tidak mampu membiayai kebutuhan daerahnya. Oleh sebab itu maka inilah yang kemudian yang menjadi dasar pentingnya identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan daerah itu sendiri, terutama dalam aspek pendapatan yang berasal dari daerah sendiri (PAD).

Dilihat dari sisi kependudukan, jumlah penduduk Sumatera Barat tumbuh pada angka rata-rata dibawah 2% dalam 5 tahun terakhir. Hal tersebut terbilang cukup baik, dimana penduduk tumbuh pada tingkat pertumbuhan natural. Dari angka tersebut diharapkan pendapatan yang diterima akan semakin meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Hal tersebut terjadi akibat peningkatan tingkat konsumsi masyarakat. Disisi lain dengan bertambahnya jumlah penduduk, juga akan meningkatkan output, hal ini menyangkut jumlah penduduk sebagai faktor produksi. Dengan demikian dengan bertambahnya penduduk akan memberikan dampak terhadap perbaikan penerimaan Pendapatan Asli Daerah.

Selain itu, jumlah pelanggan listrik juga menjadi salah satu faktor yang diduga mempengaruhi PAD. Jumlah pelanggan listrik akan mempengaruhi PAD melalui pajak penerangan jalan yang dibayarkan oleh pelanggan secara tidak langsung kepada pemerintah daerah melalui pembayaran listrik PLN. Jika di tinjau dari jumlah pelanggan listrik rumah tangga kabupaten/kota di Sumatera Barat terus mengalami peningkatan dengan rata-rata pertumbuhan berada pada kisaran angka 6% pertahunnya dari tahun 2010-2017 (PLN Sumbar). Hal ini juga diharapkan akan berdampak positif terhadap penerimaan pemerintah daerah.

Dalam upaya percepatan pembangunan daerah, pemerintah pusat juga telah berusaha mendorong penerimaan PAD kabupaten/kota yang ada di Indonesia. Salah satu upaya tersebut adalah melalui pemindahan wewenang pengelolaan Pajak Bumi Bangunan Pedesaan dan Perkotaan yang selanjutnya disebut PBB-P2 yang semula dikelola oleh pemerintah pusat dengan sistem bagi hasil kepada daerah kemudian diserahkan sepenuhnya kepada kabupaten dan kota setempat.

Pemindahan kewenangan ini dilakukan secara bertahap dan terhitung mulai dilaksanakan pada tahun 2011. Pada tahun tersebut Surabaya adalah yang pertama satu-satunya daerah yang memenuhi kriteria kesiapan untuk mengelola PBB-P2. Pada tahun berikutnya 17 kabupaten/kota yang berhasil mendapatkan kewenangan tersebut, namun diantara 17 kabupaten kota tersebut tidak satupun yang merupakan kabupaten/kota yang berasal dari Sumatera Barat. Barulah pada tahun 2013 Kota Padang dan Kabupaten Tanah Datar menjadi kota dan kabupaten

pertama di Sumatera Barat yang berhasil memenuhi kriteria sebagai pengelola PBB-P2 secara mandiri. Sementara sisanya 17 kabupaten/kota lainnya baru memperoleh kewenangan tersebut pada tahun 2014.

Berkaitan dengan hal tersebut, dapat dipandang dalam dua sisi. Disatu sisi pemindahan kewenangan ini menjadi anugerah dan potensi yang besar bagi daerah untuk menambah PAD-nya. Hal ini berkaitan dengan penambahan jenis pajak daerah yang bisa dikelola, namun jika memandang pada sisi lainnya, pemindahan kewenangan ini juga menuntut kesiapan yang matang dari pemerintah daerah. Diantara tuntutan tersebut adalah kesiapan sumberdaya manusia yang baik dalam mendukung proses pengelolaan PBB-P2 ini. Selain itu kesiapan data dan juga biaya pengelolaan PBB-P2 yang tidak sedikit ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah.

Pada tahun 2015 pemerintah daerah Kabupaten Tanah Datar mengakui bahwa pengelolaan PBB-P2 pada tahun tersebut belum berjalan optimal, meskipun daerah tersebut menjadi kabupaten pertama di Sumatera Barat yang mendapatkan kewenangan pengelolaan PBB-P2. Diungkapkan hal ini terjadi karena beberapa kendala seperti masih rendahnya kesadaran masyarakat wajib pajak dan masih terjadinya SPPT ganda yakni karena data yang dimiliki tidak lagi sesuai dengan keadaan sekarang, maka dari itu diperlukan beberapa solusi yang harus segera dilaksanakan secara bertahap karena terdapat kendala lainnya seperti sarana prasarana dan personil professional yang masih terbatas ([www.tanahdatar.go.id](http://www.tanahdatar.go.id), diakses pada Juli 2018). Hal ini menjadi perhatian tersendiri mengingat hilangnya sebagian potensi penerimaan PAD yang berasal dari PBB-P2. Dengan demikian perlu untuk melihat bagaimana dampak pemindahan kewenangan PBB-P2 ini terhadap PAD apakah akan mendongkrak penerimaan atau justru malah memberikan beban pada pemerintah daerah.

Beranjak pada beberapa permasalahan yang diungkapkan diatas maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya seperti PDRB perkapita, jumlah pelanggan listrik dan pemindahan wewenang pengelolaan PBB-P2 dari pusat ke daerah. Maka dari itu penelitian ini berjudul “Analisis faktor-

faktor yang mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat”.

## **B. Rumusan Masalah**

Pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan mendasar pada keinginan untuk mengoptimalkan potensi sumber daya yang dimiliki setiap daerah otonom. Sumber daya yang dimaksud dapat berupa sumber daya alam, sumber daya keuangan (modal) maupun sumber daya manusia yang kemudian perlu ditingkatkan untuk mendorong kesejahteraan bangsa menjadi lebih baik.

Di Indonesia sendiri Otonomi daerah telah berjalan selama lebih kurang 18 (delapan belas) tahun atau hampir dua dekade. Waktu tersebut dirasa cukup panjang untuk melakukan pembenahan dan perbaikan dalam berbagai bidang. Oleh karena itu, penting rasanya untuk mengetahui bagaimana perkembangan kemampuan daerah terutama dalam mengelola dan mendanai program-program pembangunan daerah. Salah satu nilai yang dapat menjadi tolak ukur kemampuan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Adapun yang dimaksud dengan PAD adalah pendapatan daerah yang diperoleh dari sumber pendapatan daerah yang sah dan kemudian dikelola sendiri oleh pemerintahan daerah. Dengan kontribusi PAD yang semakin besar terhadap total pendapatan daerah mengindikasikan daerah yang semakin mandiri, hal tersebut tentu akan memberikan dampak pada kebijakan daerah yang menjadi lebih responsif.

Banyak faktor dapat mempengaruhi PAD, diantaranya pendapatan (PDRB) yang mencerminkan *ability to pay*, jumlah penduduk yang menjadi ukuran potensi perluasan pasar serta jumlah pelanggan listrik yang menjadi ukuran potensi penerimaan PAD dari pajak penerangan jalan. Disisi lain pemerintah pusat sendiri telah berupaya untuk menggenjot nilai dari PAD untuk mendukung percepatan pembangunan di daerah, salah satunya dengan mulai melaksanakan transfer kewenangan pengelolaan PBB-P2 dari pusat ke daerah secara bertahap semenjak tahun 2011 dan efektif selambat-lambatnya pada tahun 2014. Dengan demikian, penting rasanya untuk melihat bagaimana pengaruh kebijakan tersebut bersamaan dengan faktor-faktor lain seperti PDRB perkapita dan jumlah pelanggan listrik terhadap perkembangan PAD terutama di Kabupaten/Kota di Sumatera Barat.

Berdasarkan urain di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana perkembangan kondisi kinerja Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat tahun 2010-2017 ?
2. Bagaimana pengaruh PDRB perkapita, jumlah pelanggan listrik dan transfer kewenangan pengelolaan PBB-P2 ke daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2010-2017 ?
2. Apa kebijakan terkait faktor-faktor tersebut yang diperlukan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka ditetapkan tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Melakukan pemetaan kondisi kinerja Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat.
2. Menganalisis pengaruh PDRB perkapita, jumlah pelanggan listrik dan transfer kewenangan pengelolaan PBB-P2 ke daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2010-2017.
2. Merumuskan kebijakan yang terkait faktor-faktor tersebut untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat pada masa yang akan datang.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Bagi pemerintah  
Sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah di dalam membuat kebijakan di dalam upaya peningkatan PAD tahun-tahun berikutnya.
2. Bagi peneliti selanjutnya  
Dapat dijadikan referensi bagi peneliti selanjutnya yang meneliti bidang yang sama.

## E. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dengan sistematika Bab yang terdiri dari lima bagian. Bab I Pendahuluan, Bab II Studi Kepustakaan, Bab III Metode Penelitian, Bab IV Hasil dan pembahasan, Bab V Kesimpulan dan Saran.

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini membahas mengenai hal-hal yang menjadi latar belakang penelitian yang kemudian dirujuk menjadi batasan penelitian yang dituangkan di dalam sub bab rumusan masalah. Selain itu di dalam bab ini juga tertuang tujuan penelitian dan manfaat penelitian.

### **BAB II STUDI KEPUSTAKAAN**

Bab ini berisi *literature review* yang akan menjadi sebuah landasan dalam penelitian yang selanjutnya akan memberikan justifikasi terkait hasil maupun rumusan kebijakan dan saran penelitian.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini menguraikan mengenai ruang lingkup penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel serta model penelitian.

### **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini terdiri tentang gambaran umum daerah penelitian, serta hasil dan pembahasan yang didasarkan kepada analisis deskriptif dan analisis kuantitatif.

### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini merupakan bab terakhir yang meliputi kesimpulan dan saran atas dasar penelitian.

### **DAFTAR PUSTAKA**