

BAB I

PENDAHULUAN

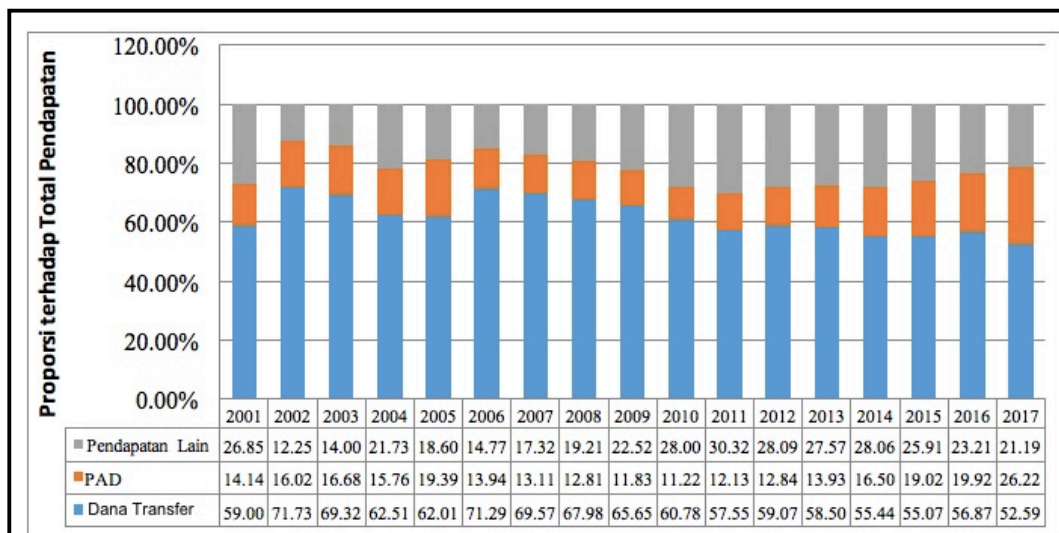
A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah yang sudah memasuki dua dekade pelaksanaannya diharapkan bisa menghadirkan pelayanan optimal dari pemerintah kepada masyarakat dengan mengedepankan transparansi. Pada momentum mulainya pelaksanaan era otonomi daerah itulah terjadi berbagai perombakan besar pada praktek pelayanan dan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Jika sebelumnya pada masa sebelum reformasi menggunakan sistem tersentralisasi, maka setelah reformasi melahirkan sistem yang bertolak belakang (desentralisasi) dengan lahirnya kebijakan “otonomi daerah”.

Menurut Adisubrata (2002) gagasan otonomi daerah, adalah bagian dari ciri-ciri pembangunan pasca modernisasi. Ciri yang pertama adalah kembali kepada khittah dan jati diri bangsa yang tercermin dalam Pancasila dan UUD 1945. Kedua, membangun kembali tradisi agar pembangunan menjadi berkesinambungan dan mendorong perkembangan kebudayaan bangsa yang progresif dan dinamis. Ketiga, desentralisasi dan penyebaran kegiatan pembangunan secara merata. Keempat, meletakkan kembali fondasi pembangunan pada basis kerakyatan. Kelima, menjadikannya sebagai gerakan rakyat untuk mencapai tujuan bernegara.

Dalam Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah diatur bahwa pendapatan pemerintah daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan lain-lain yang sah. Otonomi daerah memberikan kebebasan kepada tiap daerah untuk mengurus urusan daerahnya masing-masing. Pemerintah daerah dituntut untuk melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah secara bijak. Selain itu, alokasi hasil penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah harus adil dan merata. Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi, pemerintah

melakukan berbagai kebijakan perpajakan berupa perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemberian wewenang dalam pengenaan pajak dan retribusi daerah, diharapkan dapat lebih mendorong Pemerintah Daerah terus berupaya untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah, khususnya yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah (Sidik, 2002).



Gambar 1. Proporsi realisasi PAD Kota Padang tahun 2001-2017 terhadap total pendapatan

PAD Kota Padang dari tahun 2001-2017 selalu mengalami peningkatan, terlihat dalam grafik 1.1. Namun peningkatan PAD setiap tahun ini tidak memberikan dampak yang cukup signifikan dalam upaya menuju kemandirian daerah dibuktikan dengan proporsi Dana Transfer terhadap total pendapatan Pemko Padang yang masih dalam kisaran 52,59% sampai dengan 71,73% yang berarti ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat dari perolehan Dana Transfer masih sangat tinggi di setiap tahunnya. Oleh karenanya masih diperlukan upaya untuk meningkatkan kemandirian dengan memperhatikan PAD. Diantaranya adalah memperhatikan berbagai faktor yang dianggap dapat mempengaruhi pendapatan daerah. Penelitian ini berupaya mengkaji faktor-faktor utama yang dianggap dapat mempengaruhi pendapatan daerah Kota Padang.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan akumulasi dari Pos Penerimaan Pajak yang terdiri atas Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pos

Penerimaan Non Pajak berupa penerimaan hasil Perusahaan Milik Daerah, serta pos penerimaan investasi serta pengelolaan sumber daya alam (Nasir dkk, 2015). Retribusi daerah atau retribusi berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 adalah pemungutan daerah sebagai pembayaran atau jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Pajak daerah berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam hal lain, otonomi daerah juga berpengaruh terhadap perilaku belanja pemerintah daerah. Pada era otonomi daerah maka pemerintah daerah akan memiliki wewenang untuk mengalokasikan pendapatan daerah sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah. Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa klasifikasi belanja daerah menurut kelompok belanja pemerintah daerah terdiri atas belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung adalah belanja yang dianggarkan secara langsung dan terkait dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung yang terdiri dari 3 komponen belanja yaitu: a. Belanja Pegawai, b. Belanja Barang dan Jasa, dan c. Belanja Modal.

Belanja Modal dapat digunakan pemerintah daerah untuk pembelian atau pengadaan aset tetap berwujud seperti pengadaan tanah, pembangunan gedung pemerintahan, jalan, irigasi, jembatan, pengadaan peralatan dan mesin serta aset tetap lainnya yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 bulan. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa Belanja Modal merupakan belanja langsung yang digunakan untuk membiayai kegiatan investasi. Disebutkan pula bahwa Belanja Modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan pemerintah, dan selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharannya. Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran dari komponen belanja langsung yang sifatnya menambah inventaris atau aset tetap yang memberikan manfaat

lebih dari dua belas bulan (satu periode akuntansi), dan selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharannya. Pemanfaatan aset tetap tersebut dapat dimanfaatkan secara langsung oleh publik berupa infrastruktur, pelayanan dan fasilitas publik seperti jalan raya, jembatan, lampu penerangan jalan, trotoar, stadion, rambu lalu lintas, sedangkan fasilitas yang tidak dimanfaatkan secara langsung oleh publik atau tidak berhubungan langsung dengan publik seperti gedung pemerintahan.

Berkaitan dengan pengelolaan PAD dan pengeluaran daerah, Kuncoro (2004) menyimpulkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling besar 20%. Fakta inilah yang menimbulkan perilaku asimetris pada pemerintah daerah yang terlihat dari indikasi inefisiensi pada dana transfer tersebut, dan terlihat dari respons pengeluaran pemerintah yang lebih dikenal dengan *flypaper effect*. Ditambahkan oleh Ndadari dan Adi (2008), perbandingan penggunaan dana perimbangan (DAU, DAK, dan DBH) terhadap penerimaan daerah masih terlalu tinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD.

Flypaper effect atau lebih dikenal dengan efek kertas layang adalah suatu kondisi yang terjadi saat Pemerintah Daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana transfer dari pada menggunakan sumber dana kemampuan sendiri (Sukriy dan Halim 2003; Maimunah 2006). Beberapa penelitian menegaskan bahwa adanya transfer pemerintah pusat ke daerah akan mendorong terjadinya fenomena *flypaper effect* (Bae and Feiock, 2004; Deller Maher, 2006; Aragon, 2009). Dominannya peran dana transfer relatif terhadap PAD dalam membiayai belanja Pemerintah Daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi governansi (*governance*) terhadap aliran transfer itu sendiri. Bukti-bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan pemerintahannya. Hal ini berarti Pemerintah Daerah akan lebih berhati-hati dalam menggunakan dana yang digali dari masyarakat sendiri daripada uang yang diterima dari pusat. Fakta tersebut memperlihatkan bahwa perilaku fiskal

Pemerintah Daerah dalam merespon transfer dari pusat menjadi determinan penting dalam menunjang efektivitas kebijakan transfer (Ekawarna, 2017).

Halim (2004) membedakan ada 2 (dua) faktor yang mempengaruhi PAD suatu daerah, yaitu Faktor Eksternal dan Faktor Internal. Faktor eksternal terdiri dari PDRB, investasi, inflasi, dan jumlah penduduk sedangkan faktor Internal terdiri dari sarana dan prasarana, insentif, penerimaan subsidi, penerimaan pembangunan, sumber daya manusia, peraturan daerah, sistem dan pelaporan. Nemec (1997) dalam penelitiannya mengenai faktor yang mempengaruhi pendapatan pajak sebagai salah satu PAD di Eropa adalah pendapatan pajak dan bagi hasil dari pemerintah pusat, pengangguran dan tingkat desentralisasi fiskal. Sedangkan menurut penelitian Sorsa dan Rao (2017) faktor yang mempengaruhi pendapatan pajak sebagai salah satu PAD di Ethiopia adalah situasi ekonomi saat itu, kebijakan pemerintah, penekanan efektivitas dan keandalan sistem pengumpulan penilaian pajak.

Menurut Sutrisno (2001), iklim investasi yang kondusif dapat meningkatkan kegiatan ekonomi, baik berskala besar maupun kegiatan ekonomi kerakyatan sehingga mendorong kemampuan pemda, swasta, dan masyarakat. Kegiatan ekonomi yang bergairah akan mampu menciptakan pasar tenaga kerja, iklim usaha yang kompetitif, meningkatkan perputaran uang dan mendatangkan pendapatan daerah melalui pajak dan retribusi.

Lebih lanjut penelitian Julfiansyah (2013) menunjukkan bahwa investasi, baik berupa PMA maupun PMDN berpengaruh positif terhadap PAD. Dalam penelitiannya dikatakan bahwa faktor-faktor yang diduga mempengaruhi presentasi perubahan PAD adalah Total pengeluaran pembangunan, penduduk dan PDRB sangat kuat. Ketiga variabel independen (Pengeluaran Pembangunan, Penduduk, PDRB), yang mempunyai pengaruh paling besar yaitu variabel penduduk. Sementara Oktavina (2013) dalam penelitiannya tentang analisis pendapatan asli daerah dan faktor-faktor yang mempengaruhinya dalam rangka otonomi daerah. Hasil analisis menunjukkan bahwa dalam faktor-faktor yang diduga mempengaruhi PAD adalah Pengeluaran Pemerintah Daerah, jumlah penduduk dan PDRB, dari ketiga variabel independen ini yang memiliki pengaruh

paling besar dalam jangka panjang yaitu variabel Pengeluaran Pemerintah. Jumlah penduduk dan Variabel Dummy kebijakan otonomi daerah menunjukkan pengaruh yang tidak signifikan, sedangkan PDRB menunjukkan pengaruh yang tidak signifikan dan berpengaruh negatif terhadap PAD.

Penelitian Anwar Shah (1994) menegaskan bahwa kota-kota besar dengan jumlah penduduk yang lebih banyak lebih mungkin untuk mengelola pendapatan dan pengeluaran lebih baik daripada kota-kota kecil dengan jumlah penduduk yang lebih sedikit. Kesimpulan ini berasal dari temuan bahwa di kota-kota kecil walikota memiliki kondisi yang lebih sedikit penduduknya untuk meningkatkan kinerja keuangan karena kesulitan menaikkan dan mengumpulkan pajak dan mengurangi pengeluaran, yang membuat administrasi mereka jauh lebih tergantung pada sumber-sumber uang eksternal. Oleh karena itu, hubungan dependen ini dapat dilihat sebagai penyebab kinerja keuangan yang buruk sejauh itu menurunkan kebijaksanaan walikota ketika membuat keputusan.

Dalam penelitian ini akan memfokuskan pada faktor Dana Transfer, investasi dan pertumbuhan penduduk terhadap penerimaan daerah yang terdiri dari Pajak Daerah, dan Pos Penerimaan Non Pajak. Penelitian ini juga akan mengkaji apakah terjadi *flypaper effect* pada pengaruh Dana Transfer dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah di Kota Padang. Maka penulis tertarik mengkajinya dalam bentuk penelitian dengan judul “Analisis Pendapatan Asli Daerah dan *Fly Paper Effect* Kota Padang Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis dapat merumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah Dana Transfer berpengaruh signifikan terhadap PAD Pajak dan PAD Bukan Pajak Kota Padang sebelum dan sesudah otonomi daerah ?
2. Apakah Investasi berpengaruh signifikan terhadap PAD Pajak dan PAD Bukan Pajak Kota Padang sebelum dan sesudah otonomi daerah?

3. Apakah Kebijakan otonomi Daerah berpengaruh signifikan terhadap PAD Pajak dan PAD Bukan Pajak Kota Padang
4. Apakah Pertumbuhan Penduduk berpengaruh signifikan terhadap PAD Pajak dan PAD Bukan Pajak Kota Padang sebelum dan sesudah otonomi daerah?
5. Apakah PAD Pajak dan PAD Bukan Pajak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah Kota Padang ?
6. Apakah terjadi fenomena flypaper effect pada APBD Kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Menganalisis pengaruh Dana Transfer terhadap PAD Pajak dan PAD Bukan Pajak Kota Padang sebelum dan sesudah otonomi daerah
2. Menganalisis pengaruh Investasi terhadap PAD Pajak dan PAD Bukan Pajak Kota Padang sebelum dan sesudah otonomi daerah
3. Menganalisis pengaruh Kebijakan otonomi Daerah terhadap PAD Pajak dan PAD Bukan Pajak Kota Padang
4. Menganalisis pengaruh Pertumbuhan Penduduk terhadap PAD Pajak dan PAD Bukan Pajak Kota Padang sebelum dan sesudah otonomi daerah
5. Menganalisis pengaruh PAD Pajak dan PAD Bukan Pajak terhadap Belanja Daerah Kota Padang
6. Menganalisis apakah terjadi fenomena flypaper effect pada APBD Kota Padang

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, antara lain :

1. Penulis sendiri, untuk dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis mengenai dinamika PAD kota Padang sebelum dan sesudah otonomi daerah
2. Penulis sendiri, untuk dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis mengenai faktor penentu PAD Pajak dan Bukan Pajak kota Padang

3. Bagi pengambil kebijakan terutama Pemerintah Daerah (Pemda) kota Padang untuk dapat meningkatkan kinerjanya melalui peningkatan PAD yang bersumber dari pajak dan bukan pajak.
4. Pengembangan ilmu pengetahuan, terutama ilmu ekonomi publik, makro, dan ilmu ekonomi perencanaan pembangunan terutama wawasan PAD dan belanja daerah.
5. Bagi peneliti selanjutnya, terutama yang meneliti keuangan daerah, khususnya PAD dan belanja daerah.

