

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan kewenangan yang didapatkan oleh pemerintah daerah dari pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri yang bertujuan untuk peningkatan kemandirian daerah. Dalam hal ini khususnya kemandirian daerah dalam bidang keuangan, menurut (Halim, 2004) kemandirian keuangan daerah merupakan independensi daerah otonom dalam membiayai urusan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak serta retribusi sebagai pendapatan daerah.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pemerintah pusat memberikan otonomi kepada pemerintah daerah dengan tujuan untuk memandirikan pemerintah daerah melalui optimalisasi potensi pendapatan daerah, peningkatan kualitas pelayanan publik, serta pemberdayaan peran serta masyarakat demi mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Sistem desentralisasi ini juga dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah berhak mengatur urusan pemerintahan dengan menggunakan wewenang, sumber keuangan, pemanfaatan SDA, dan sumber daya lainnya yang dimiliki daerah dengan menyesuaikan kebutuhan dan perkembangan masyarakat pada daerah otonom tersebut.

Sistem desentralisasi sesuai dengan asas *money follow function* sehingga daerah dapat melaksanakan kegiatan pemerintahannya secara mandiri karena pemerintah pusat telah memberikan pembiayaan berupa dana transfer. Selain transfer pemerintah pusat yang berupa dana perimbangan, sumber pendapatan lainnya yang dimiliki daerah yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan

masyarakat, pemerintah daerah diharapkan dapat mengelola sumber-sumber pendapatan daerah secara tepat guna dan efisien dimana kemandirian daerah dapat dinilai berdasarkan perkembangan PAD di daerah tersebut. (Muliana, 2009) menyatakan bahwa sumber-sumber PAD didapatkan dari potensi yang dimiliki daerah otonom sehingga PAD dapat mencerminkan kondisi sebenarnya dari suatu daerah. Daerah dengan sumber-sumber PAD yang kuat akan mampu mengurangi ketergantungan terhadap transfer dari pemerintah pusat karena mereka telah memiliki kemampuan pembiayaan yang memadai.

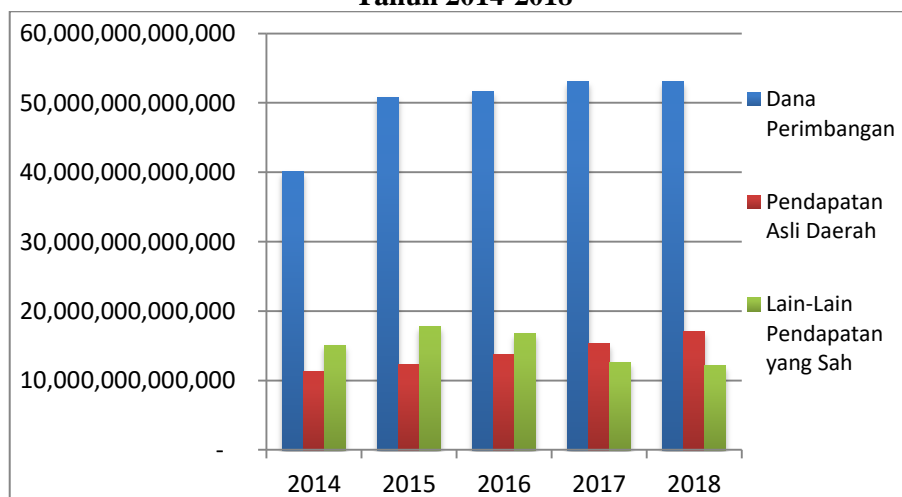
Pendapatan Asli Daerah merupakan penghasilan yang diperoleh daerah dari pemungutan pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah. Sementara itu, potensi yang dimiliki setiap daerah di Indonesia berbeda menyebabkan besarnya PAD setiap daerah juga berbeda. Dengan adanya realita tersebut pemerintah pusat memberikan transfer dana perimbangan dengan tujuan meminimalisir kesenjangan perekonomian yang terjadi antar daerah.

Transfer pemerintah pusat berupa dana perimbangan bersumber dari APBN yang kemudian diberikan kepada daerah otonom untuk mendanai kebutuhannya. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang diberikan untuk meminimalisir kesenjangan fiskal yang terjadi antar pemerintah daerah (Undang-Undang No. 33 Tahun 2004). Namun, berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dari adanya transfer antar pemerintah pada kenyataannya hal itu menimbulkan ketergantungan pemerintah daerah akan adanya transfer berupa dana perimbangan dan tidak mengoptimalkan upaya peningkatan PAD sebagai tolak ukur kemandirian daerah.

Tujuan otonomi daerah untuk mewujudkan kemandirian daerah dapat direalisasikan dengan peningkatan upaya pajak daerah yang dipungut berdasarkan kegiatan-kegiatan peningkatan potensi daerah. Pemerintah daerah memerlukan adanya peningkatan upaya penerimaan pajak daerah yang merupakan sumber terbesar dalam kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Indonesia merupakan negara kesatuan yang memiliki banyak Kabupaten/Kota berasal dari 34 Provinsi dengan kewenangan masing-masing untuk mengatur pemerintahannya sendiri, dimana dengan adanya otonomi daerah saat ini mengharuskan seriap daerah untuk memaksimalkan pemanfaatan potensi sumber daya yang dimiliki sekaligus mengelola keuangan yang diberikan oleh pemerintah pusat dengan tepat guna demi mewujudkan kemandirian pemerintahan mereka. Khususnya provinsi Jawa Timur dengan 29 Kabupaten dan 9 Kota yang terus-menerus melakukan upaya pengembangan daerah. Namun, upaya tersebut belum sepenuhnya dapat menjadikan pemerintah daerah provinsi Jawa Timur terlepas dari ketergantungan akan transfer yang diberikan pemerintah pusat dalam mengatur urusan pribadi daerahnya. Kondisi tersebut dapat dilihat berdasarkan data pada grafik di bawah ini yang menunjukkan jumlah PAD berkontribusi rendah dalam pendapatan daerah.

Gambar 1.1
Pendapatan Daerah Kabupaten/ Kota di Jawa Timur
Tahun 2014-2018



Sumber: BPS Jatim, 2018

Pada gambar 1.1 dapat dilihat bahwa dana perimbangan yang dialokasikan untuk kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2014 hingga 2018 memiliki kontribusi tertinggi yaitu sebesar 64,40% dari total pendapatan daerah. Sementara Pendapatan Asli Daerah berada di posisi terendah dalam kurun 2014-2016 dan

mengalami kenaikan pada tahun 2017-2018 di atas lain-lain pendapatan yang sah. Realitas tersebut menandakan jika kabupaten/kota di Jawa Timur masih sangat bergantung pada transfer pemerintah pusat dan belum maksimal dalam upaya peningkatan kemandirian daerah.

Pajak daerah berdasarkan UU No. 29 Tahun 2009 merupakan kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi maupun badan tanpa imbalan langsung yang seimbang dan digunakan oleh daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut (Patra, 2015) pajak memiliki kontribusi yang besar terhadap PAD, sehingga pertumbuhan pajak yang tinggi maka akan berdampak besar bagi Pendapatan Asli Daerah. Sejalan dengan upaya peningkatan PAD sebagai tolak ukur kemandirian daerah, sangat penting untuk melakukan upaya peningkatan penerimaan pajak daerah seperti pada tabel berikut :

Tabel 1.1
Realisasi PAD Provinsi Jawa Timur
Tahun 2014-2018 (dalam miliar rupiah)

| Tahun | Pajak Daerah | Retribusi Daerah | Hasil Pengelolaan Daerah yang Dipisahkan | Lain-lain PAD yang Sah | Total PAD |
|-------|--------------|------------------|--|------------------------|-----------|
| 2014 | 11,517.7 | 148.6 | 342.9 | 2,433.0 | 14,442.2 |
| 2015 | 12,497.0 | 176.6 | 352.2 | 2,376.7 | 15,402.6 |
| 2016 | 12,772.0 | 133.6 | 364.3 | 2,547.7 | 15,817.8 |
| 2017 | 14,350.6 | 131.4 | 374.3 | 2,467.9 | 17,324.2 |
| 2018 | 15,060.7 | 89.8 | 384.3 | 2,996.2 | 18,531.1 |

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan

Pada tabel 1.1 pajak daerah merupakan penyumbang terbesar untuk PAD dibanding dengan sumber PAD lainnya. Realisasi pajak provinsi Jawa Timur juga cenderung mengalami peningkatan dalam kurun waktu tahun 2014 sampai dengan 2018.

Penerimaan pajak provinsi Jawa Timur cenderung mengalami kenaikan setiap tahunnya dari tahun 2014 hingga tahun 2018. Realisasi pajak daerah yang

diterima rata-rata melampaui target pendapatan pajak yang dianggarkan oleh pemerintah daerah seperti pada tabel:

Tabel 1.2
Target dan Realisasi Penerimaan Pajak Daerah Provinsi Jawa Timur
Tahun 2014-2018 (dalam miliar rupiah)

| Tahun | Target | Realisasi | Prosentase |
|-------|----------|-----------|------------|
| 2014 | 9,285.0 | 11,517.7 | 124.04% |
| 2015 | 12,591.0 | 12,497.0 | 99.3% |
| 2016 | 12,579.0 | 12,772.2 | 101.5% |
| 2017 | 12,179.0 | 14,350.6 | 117.8% |
| 2018 | 12,728.0 | 15,060.7 | 118.3% |

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan

Dapat dilihat pada tabel 1.2 realisasi penerimaan pajak daerah provinsi Jawa Timur cenderung melampaui target awal kecuali di tahun 2015 dimana realisasi penerimaan pajak daerah sebesar 99,3% dari target 12,591 miliar rupiah namun pada realisasinya hanya sebesar 12,497 miliar rupiah atau tidak melebihi 100% target penerimaan pajak tahun 2015.

Upaya pajak penting dilakukan daerah untuk meningkatkan pendapatan daerahnya dengan menentukan besar target penerimaan daerah dalam tahun anggaran tersebut serta mempertimbangkan potensi yang dimiliki daerah. Menurut (Adi, 2008) Upaya pajak dihitung dengan membandingkan jumlah real penerimaan sumber-sumber PAD terhadap potensi sumber-sumber PAD. Sejalan dengan hal tersebut (Patra, 2015) ekstensifikasi PAD dapat dicapai dengan optimal jika dilakukan pendataan potensi pajak melalui data base pajak daerah.

Permasalahan yang ada saat ini yaitu munculnya ketergantungan pemerintah daerah yang disebabkan alokasi transfer yang diberikan pemerintah pusat untuk membiayai rumah tangga daerah, sehingga pemanfaatan potensi daerah tidak dioptimalkan. (Adi P. H., 2008) menyatakan jika alokasi DAU yang diberikan pada suatu daerah besar, maka terdapat kecenderungan pemerintah daerah untuk mempertahankan perolehan alokasi DAU pada periode berikutnya.

Penelitian (Ardhani, 2014) membuktikan adanya pengaruh negatif DAU terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota di Satuan Wilayah Pembangunan 1 Gerbang Kartasusila Jawa Timur. Peningkatan DAU akan mengurangi tingkat kemandirian keuangan daerah, begitupun sebaliknya.

Sejalan dengan itu (Adi, 2008) mengungkapkan bahwa DAU memberikan pengaruh negatif terhadap upaya pajak daerah dan (Arnawati, 2010) juga memberikan hasil penelitian serupa, dimana alokasi DAU seharusnya dapat menstimulus peningkatan kapasitas fiskal daerah melalui upaya pajak daerah.

Penelitian (Priyarsono, Asih, & Agustina, 2010) menyebutkan bahwa transfer dana dalam hal ini DAU memiliki efek positif terhadap upaya pajak daerah. Namun perlu dilakukannya optimalisasi penerimaan PAD untuk mewujudkan kemandirian daerah. Sementara itu (Kartika, 2015) memperoleh hasil penelitian dimana rata-rata *unconditional transfers* dari pemerintah pusat berupa DAU dan DBH terbukti berpengaruh positif signifikan terhadap upaya peningkatan PAD. Namun, *conditional transfers* berupa DAK menunjukkan pengaruh negatif signifikan terhadap upaya peningkatan PAD. Sebelumnya, penelitian oleh (Nikijuluw, 2012) memperoleh hasil serupa dengan analisis perkomponen dari dana perimbangan, dimana transfer *block grants* dalam hal ini DAU dan DBH berpengaruh signifikan dalam mendorong peningkatan upaya pemungutan pajak lokal, sementara DAK tidak berpengaruh signifikan terhadap peningkatan upaya pemungutan pajak lokal.

Selain itu (Stine, 1994) menganalisis pengaruh bantuan transfer dari pemerintah pusat terhadap penerimaan daerah terutama dari pajak. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa penerimaan daerah akan mengalami penurunan jika terjadi penurunan transfer dari pemerintah pusat. Stine menunjukkan bahwa berkurangnya pasokan dana dapat menyebabkan berkurangnya dukungan pembiayaan yang bertujuan mendorong peningkatan penerimaan pajak. Hasil yang sama terdapat pada penelitian (Masaki, 2018) yang dilakukan di Afrika, transfer pemerintah pusat berpengaruh positif dalam peningkatan pendapatan daerah, hal berbeda terdapat pada penelitian di India oleh (Sivagnanam K. & Naganathan., 2000) dimana hasil penelitiannya menunjukkan variabel independen *percapita non-plan grants* (sama dengan DAU di Indonesia) memiliki pengaruh negatif signifikan sebesar 10% pada *Tax Effort*. Penelitian tersebut juga didukung oleh penelitian (Rajaraman & Vasishtha, 2019) dimana DAU justru berpengaruh negatif terhadap *tax effort* daerah. Kontribusi transfer pemerintah pusat yang besar

dalam pembiayaan belanja daerah sebenarnya justru menjadi pedoman yang kurang baik bagi pemerintah daerah terhadap aliran transfer itu sendiri (Suryo, 2009)

Pada (Jha, Nagarajan, & Tagat, 2019) memberikan hasil penelitian bahwa *restricted fiscal* memberikan pengaruh negatif terhadap upaya pajak di Panchayat. Sedangkan *unrestricted fiscal grants (block grants)* atau di Indonesia termasuk DBH dan DAU memberikan pengaruh positif terhadap *tax effort* di Panchayat. Pada penelitian (Subhan, 2015) pada kabupaten di Madura, menunjukkan bahwa 3 variabel Dana Perimbangan secara simultan positif terhadap variabel *tax effort*. Sedangkan secara parsial, variabel DBH, DAU, DAK memiliki pengaruh negatif terhadap upaya pajak.

Penelitian lainnya tentang pengaruh dana transfer terhadap kinerja fiskal pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia oleh (Kuncoro, 2004) membuktikan peningkatan jumlah transfer sejalan dengan upaya peningkatan PAD yang lebih tinggi, sehingga hal tersebut menandakan bahwa pemerintah daerah memiliki sikap yang reaktif terhadap fungsi penting transfer.

(Saruc, 2008) mengungkapkan bahwa transfer dana yang diberikan pusat kepada pemerintah daerah dapat menjadi stimulus maupun substitusi bagi upaya peningkatan pendapatan daerah. Dana transfer memberi efek stimulus jika daerah mampu meningkatkan pendapatannya melalui peningkatan upaya pajak, sementara itu efek substitusi terjadi jika terjadi penurunan pendapatan daerah karena daerah lebih banyak menggunakan dana transfer dari pusat untuk mendanai keperluannya. Seperti yang diungkapkan oleh (Adi, 2008) bahwa pemberian DAU yang seharusnya dapat menjadi stimulus bagi daerah dalam meningkatkan kemandiriannya, justru menjadikan ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat. Tujuan pemberian DAU adalah untuk mengurangi kesenjangan antar daerah, seharusnya pemberian DAU dapat menjadi insentif dalam upaya peningkatan kapasitas fiskal. Namun sebaliknya, justru menjadikan penerimaan pajak daerah menjadi rendah.

Berdasarkan referensi pengkajian mengenai topik ini, penelitian yang ada menjabarkan hasil yang beragam sehingga menimbulkan adanya research gap. Hal

tersebut menjadikan pertimbangan untuk melakukan penelitian pengembangan yang bertujuan untuk melengkapi hasil penelitian yang ada sebelumnya. Penelitian kali ini berfokus pada kabupaten/kota di Jawa Timur yang merupakan daerah dengan Penghasilan Asli Daerah terbesar kedua di Indonesia pada tahun 2018 (sumber: Kementerian Keuangan – Direktorat Jenderal Anggaran, 2019) dimana objek penelitian didapatkan dari Laporan APBD dan Laporan Realisasi APBD yang diambil dari www.djpk.kemenkeu.go.id.

1.2 Kesenjangan Penelitian

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh (Kartika, 2015) yang meneliti bagaimana adanya transfer dari pemerintah pusat mempengaruhi daerah untuk melakukan upaya peningkatan terhadap pendapatannya. Penelitian tersebut menggunakan data dari 14 Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Barat selama periode 2001 hingga 2009. Kesimpulan dari penelitian ini adalah (1) Ada perbedaan kapasitas pendapatan daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Barat, yang mengakibatkan upaya penerimaan daerah berbeda, (2) Rata-rata DAU dan DBH di kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Barat memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap upaya penerimaan pajak daerah, (3) Rata-rata DAK kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Barat memiliki efek negatif dan signifikan terhadap upaya pendapatan lokal. Penelitian lainnya dilakukan (Masaki, 2018) tentang dampak transfer antar pemerintah terhadap PAD di sub-Sahara Afrika. Memberikan hasil dari analisis data triwulan pendapatan daerah di Tanzania, bahwa hibah dari pemerintah meningkatkan mobilisasi pendapatan daerah serta berpengaruh positif dalam peningkatan upaya pendapatan daerah.

Sedangkan penelitian yang dilakukan saat ini berfokus pada bagaimana transfer pemerintah pusat mempengaruhi upaya pajak daerah sebagai salah satu aspek penting dalam keterkaitannya terhadap PAD karena adanya ketidakkonsistenan pada penelitian sebelumnya. Penelitian ini dilakukan pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur, data penelitian bersumber dari Laporan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah serta Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diambil dari www.djpk.kemenkeu.go.id

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang dilakukan adalah :

1. Untuk mendapatkan bukti empiris tentang pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap upaya pajak daerah di Jawa Timur.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris tentang pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap upaya pajak daerah di Jawa Timur.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris tentang pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap upaya pajak daerah di Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian dapat diketahui bahwa penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan pengembangan dalam ilmu pengetahuan, yaitu :

- a. Menjadi referensi tambahan dalam penelitian tentang pengaruh transfer pemerintah pusat (DBH, DAU, DAK) terhadap upaya pajak daerah.
- b. Memperdalam ilmu pengetahuan bagi penulis mengenai pengaruh transfer pemerintah pusat terhadap upaya pajak daerah.
- c. Memberikan sumber informasi tambahan bagi pembaca lainnya mengenai pengaruh transfer pemerintah pusat terhadap upaya pajak daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat penelitian ini ditujukan untuk pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur sebagai tempat dilaksanakannya penelitian ini dengan tujuan untuk mengetahui pengaruh transfer pemerintah pusat terhadap upaya pajak daerah yang menjadi sumber yang paling berpengaruh dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dari penelitian ini, selanjutnya pemerintah dapat menentukan kebijakan dan strategi yang akan digunakan dalam pembangunan daerah ke depan.

1.5 Sistematika Penulisan Skripsi

Penulisan Skripsi dengan judul “Pengaruh Transfer Pemerintah Pusat terhadap Upaya Pajak Daerah dalam Peningkatan PAD Kabupaten/Kota di Jawa Timur” tersusun dalam 5 BAB, dengan sistematika sebagai berikut :

BAB 1 : PENDAHULUAN, merupakan bab yang berisi tentang latar belakang yang mendasari penelitian. Diawali dengan berlakunya otonomi daerah yang menyebabkan adanya pemberian dana perimbangan dari pemerintah pusat ke daerah yang dapat mempengaruhi upaya penerimaan pajak daerah sebagai salah satu sumber PAD di Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

BAB 2 : LANDASAN TEORI, berupa kerangka teoritis yaitu penjelasan teori, konsep serta argumen yang digunakan oleh peneliti dalam mendukung penelitian yang dilakukan seperti definisi teori keagenan, otonomi daerah, keuangan daerah, dana perimbangan beserta komponennya, serta upaya pajak (*Tax Effort*). Kemudian, ditampilkan referensi dari penelitian yang telah dilakukan sebelumnya sebagai acuan pelaksanaan penelitian ini serta diuraikan secara jelas perbedaan serta persamaan dengan penelitian yang sedang dilakukan. Dari uraian tersebut peneliti dapat merumuskan beberapa hipotesis penelitian.

BAB 3 : METODE PENELITIAN, dalam bagian ini peneliti menjelaskan rancangan penelitian yang berupa pendekatan penelitian dengan metode kuantitatif, menguraikan identifikasi masing-masing variabel yaitu variabel independen transfer pemerintah pusat yang berupa DBH, DAU dan DAK, serta variabel dependen berupa upaya pajak daerah. selain itu, peneliti juga

menguraikan definisi operasional variabel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan teknis analisis data.

BAB 4 : HASIL DAN PEMBAHASAN, pada bab 4 peneliti menampilkan pemaparan secara general mengenai subjek dan objek penelitian, deskripsi hasil penelitian, analisis model dan pengujian hipotesis serta tidak lupa deskripsi hasil penelitian yang berisi penjelasan singkat tentang hasil yang diperoleh dari pengolahan data beserta analisis dari hasil penelitian yang didapatkan melalui regresi. Pada bagian ini juga terdapat analisis hipotesis.

BAB 5 : SIMPULAN DAN SARAN, pada bab 5 terdapat simpulan berupa jawaban dari keseluruhan proses penelitian yang telah dilaksanakan, dan berisi saran kepada seluruh pihak yang terkait sehingga mampu membawa kebermanfaatan serta pedoman bagi penelitian berikutnya.