

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah. Sejak otonomi daerah dan desentralisasi fiskal diterapkan, maka tiap-tiap daerah memiliki kewenangan seluas-luasnya untuk menjalankan dan mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerahnya. Selain itu, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal salah satunya memberikan keleluasaan Pemerintah Daerah dalam memaksimalkan penyerapan pajak daerah.

Pajak merupakan kewajiban orang pribadi maupun badan terhadap daerahnya yang bersifat memaksa dan tidak mendapat imbalan secara langsung. Pajak digunakan untuk keperluan daerah dengan tujuan untuk kemakmuran rakyat. Hal tersebut tertera dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dapat diketahui bahwa setiap daerah berwenang untuk melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan bagian dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai unsur penyusun Pendapatan Daerah pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pemerintah Daerah berhak menggunakan pendapatan yang dimiliki daerahnya untuk membiayai kegiatan rumah tangganya sendiri (BPK Republik Indonesia, 2020). Kegiatan tersebut salah satunya dapat berupa pembangunan, ataupun perbaikan infrastruktur.

Selain memiliki keleluasaan dalam mengurus daerah sendiri, terdapat sebuah kendala dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal yaitu munculnya kesenjangan fiskal antar daerah (Subhan, 2017). Kesenjangan fiskal (*fiscal gap*)/ ketimpangan fiskal (*fiscal imbalance*) merupakan selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*). Kebutuhan fiskal merupakan biaya-biaya yang dikeluarkan dalam pemeliharaan prasarana sosial ekonomi seperti lembaga pendidikan, dan kesehatan. Sedangkan kapasitas fiskal

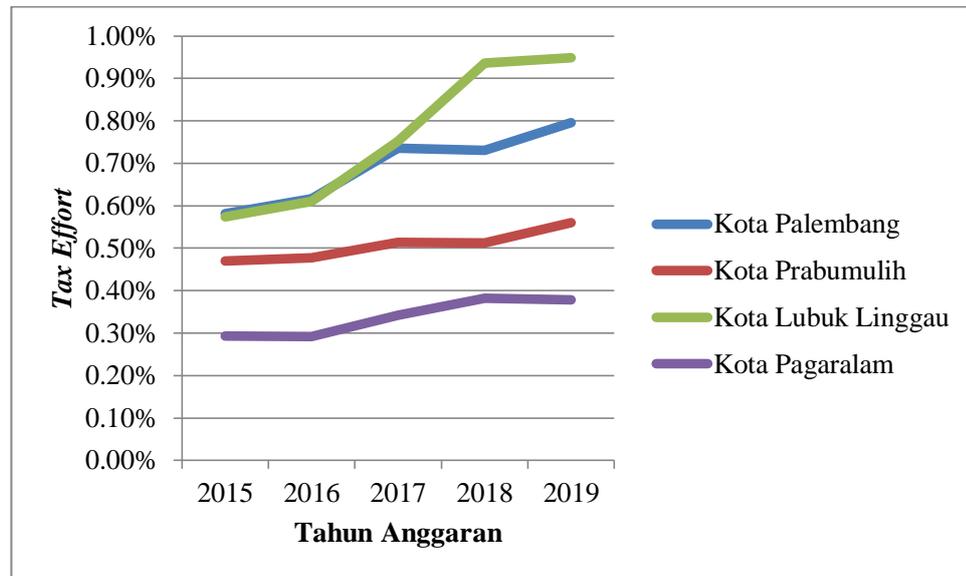
merupakan sejumlah pajak yang seharusnya mampu dikumpulkan dari dasar pajak yang biasanya berupa pendapatan perkapita. (Ariani & Putri, 2010).

Pemerintah Pusat, dalam menanggapi kesenjangan fiskal ini, memberikan bantuan kepada daerah berupa dana perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Hal ini tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan. Menurut CNN Indonesia pada Kamis, 12/11/2020, diketahui bahwa kesenjangan fiskal antar daerah di Republik Indonesia tergolong tinggi (CNN Indonesia, 2020). Hal tersebut tercantum dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I tahun 2020 dengan Indeks Kemandirian Fiskal (IKF) tertinggi ialah pada DKI Jakarta sebesar 0,7107 dan IKF terendah ialah pada Papua Barat sebesar 0,0427.

Subhan (2017), menyatakan dana perimbangan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi yang awalnya bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal, berdampak pada *tax effort* atau upaya pajak Pemerintah Kabupaten/Kota dalam meningkatkan kapasitas fiskal. Semakin tinggi angka *tax effort* maka akan berdampak positif terhadap kemajuan suatu daerah. Bantuan-bantuan yang diterima tersebut idealnya mampu mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan *tax effort* agar potensi daerah dapat dioptimalkan (Subhan, 2017).

Pada Provinsi Sumatera Selatan, *tax effort* pada tiap Kabupaten/Kota memiliki nilai yang bervariasi. *Tax effort* adalah upaya pajak yang diketahui melalui hasil suatu sistem pajak dibandingkan dengan kemampuan bayar pajak daerah yang bersangkutan. Kemampuan bayar pajak dapat diukur dengan PDRB (Yunanto, 2010). *Tax effort* digunakan untuk menggambarkan upaya Pemerintah Daerah dalam mengoptimalkan potensi penerimaan pajak pada daerahnya. Nilai *tax effort* berupa perbandingan antara nilai pajak yang mampu dikumpulkan suatu daerah dibandingkan dengan kemampuan bayar pajak yang digambarkan melalui PDRB akan menghasilkan persentase antara 0 hingga 1

Berikut ini gambar 1.1 tentang grafik *tax effort* pada empat Kota di Sumatera Selatan selama kurun waktu lima tahun, yaitu tahun anggaran 2015-2019.



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan RI (diolah penulis)

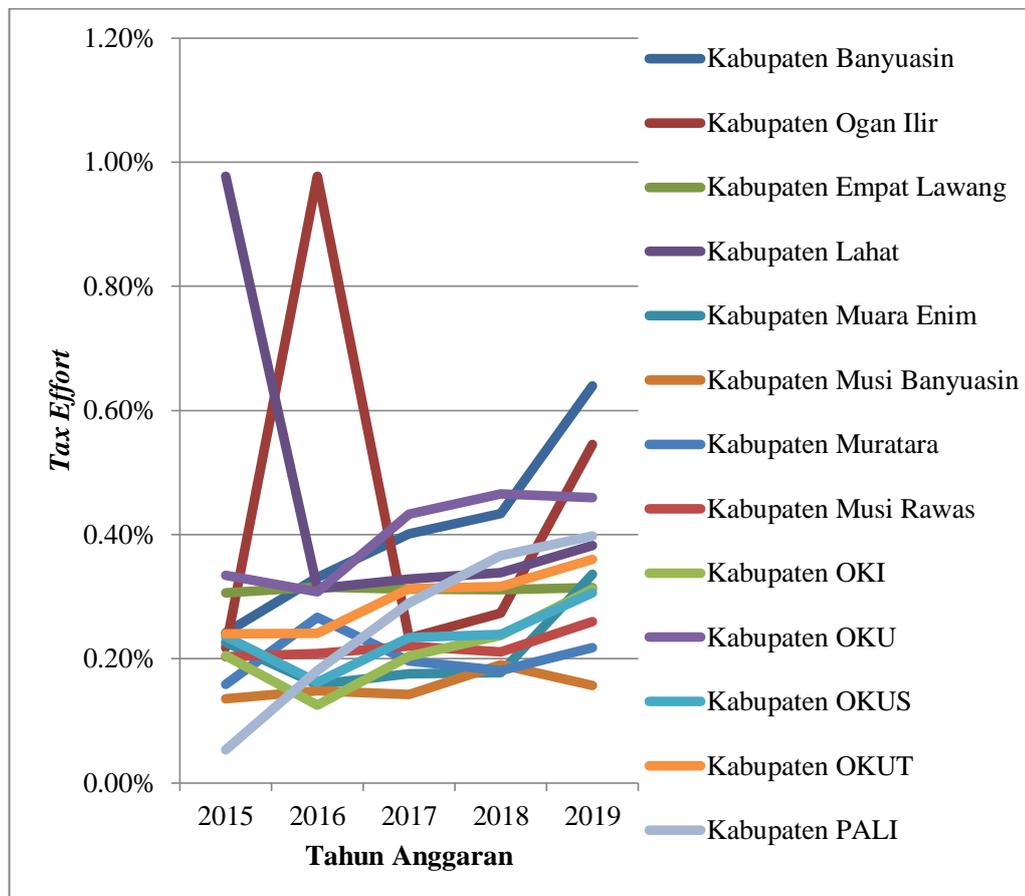
Gambar 1.1

Grafik *tax effort* pada Empat Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun Anggaran 2015-2019

Pada gambar 1.1, diketahui bahwa tingkat *tax effort* tertinggi pernah dicapai oleh Kota Lubuk Linggau selama dua tahun berturut yaitu tahun 2018 sebesar 0,94% dan pada tahun 2019 sebesar 0,95%. Hal ini berarti Pemerintah Kota Lubuk Linggau hampir mampu menyerap semua potensi pajak di daerahnya. Pada urutan kedua, nilai *tax effort* tertinggi dicapai Kota Palembang pada nilai 0,80% pada tahun 2019. Secara umum sejak tahun 2015 hingga 2019 nilai *tax effort* pada empat kota ini tidak terjadi penurunan yang signifikan. Hal ini berarti Pemerintah Kota di Sumatera Selatan setiap tahunnya berupaya untuk menciptakan optimalisasi penyerapan pajak daerah.

Secara keseluruhan, sejak tahun 2015 hingga 2017, semua kota di Provinsi Sumatera Selatan menunjukkan kenaikan pada *tax effort* daerahnya. Pada tahun 2018 terlihat penurunan terjadi pada kota Palembang dan Prabumulih dan kembali meningkat pada tahun 2019 diikuti oleh Kota Lubuk Linggau. Pada kota Pagaralam saat tahun 2018 ke 2019 terlihat tetap yang artinya tidak terjadi peningkatan ataupun penurunan

Mengingat Provinsi Sumatera Selatan terdiri dari empat Kota dan tiga belas Kabupaten, berikut ini gambar 1.2 tentang grafik *tax effort* pada Kabupaten di Provinsi Sumatera Selatan.



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan RI (diolah penulis)

Gambar 1.2

Grafik *tax effort* pada tiga belas Kabupaten di Provinsi Sumatera Selatan Tahun Anggaran 2015-2019

Berdasarkan gambar 1.2, dapat diketahui bahwa pada tahun 2015 Kabupaten Lahat mencapai nilai tertinggi *tax effort* pada angka 0,98%. Hal tersebut berarti pada tahun 2015 upaya-upaya Pemerintah Kabupaten Lahat dalam mengoptimalkan penyerapan pajak daerah hampir dikatakan sempurna. Namun hal tersebut tidak mampu bertahan, pada tahun 2016 nilai *tax effort* pada Kabupaten Lahat turun menjadi sebesar 0,31% saja. Pada Kabupaten Ogan Ilir pun demikian. Nilai *tax effort* pada Kabupaten Ogan Ilir yang semula hanya 0,22% pada tahun 2015 meningkat drastis ke angka 0,98% pada tahun 2016 namun kembali turun signifikan pada angka 0,23% pada tahun 2017.

Pada Kabupaten Banyuasin nilai *tax effort* terus meningkat dari awalnya pada tahun 2015 hanya 0,33% menjadi 0,64% pada tahun 2019. Hal ini mengindikasikan bahwa Pemerintah Kabupaten Banyuasin terus meningkatkan

upaya dalam mengoptimalkan penyerapan pajak daerah. Pada Kabupaten Empat Lawang, Muara Enim, Musi Banyuasin, Muratara, Musi Rawas, OKI, OKU, OKUS, OKUT, dan PALI dapat diketahui bahwa nilai *tax effort* pada beberapa Kabupaten ini rendah yaitu 0,40% ke bawah hingga tahun 2019. Secara umum dapat ditarik kesimpulan bahwa *tax effort* pada Pemerintah Kabupaten di Provinsi Sumatera Selatan tergolong tidak stabil. Hal ini ditandai dengan dinamisasi tingkat *tax effort*-nya yang cenderung turun naik bahkan terjadi secara drastis.

Nilai *tax effort* sebagai persentase perbandingan antara jumlah penerimaan pajak suatu daerah terhadap kemampuan membayar pajak daerah tersebut yang dicerminkan melalui PDRB di beberapa Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan tergolong rendah dan tidak stabil. Rendahnya *tax effort* ini berarti kemampuan membayar pajak daerah tersebut relatif rendah atau jumlah PDRB relatif tinggi namun penerimaan pajak relatif rendah.

Peningkatan dan penurunan *tax effort* diindikasikan dipengaruhi belanja modal dan DAU. DAU merupakan pendapatan transfer yang diterima Pemerintah Daerah dari Pemerintah Pusat. Pendapatan transfer dari Pemerintah Pusat terbagi menjadi tiga yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah DAU merupakan dana yang bersumber dari Pemerintah Pusat untuk tujuan pemerataan kemampuan keuangan daerah untuk menekan kesenjangan fiskal yang terjadi. Penggunaan DAU diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah.

DBH merupakan dana yang bersumber pajak dan sumber daya alam yang merupakan bagi hasil yang diserahkan dari daerah otonom kepada Pemerintah Pusat yang kemudian dikelola dan dialokasikan kembali kepada daerah sebagai pendapatan transfer. Sedangkan DAK merupakan dana alokasi yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan kegiatan dan program yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Berdasarkan hal tersebut

DAU diindikasikan sebagai salah satu hal yang mempengaruhi peningkatan ataupun penurunan *tax effort*. Hal ini diindikasikan karena sumber dana DAU murni dari Pemerintah Pusat dan penggunaan dana ini diserahkan sepenuhnya sebagai *block grant* Pemerintah Daerah. Hal ini berarti penggunaan DAU sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

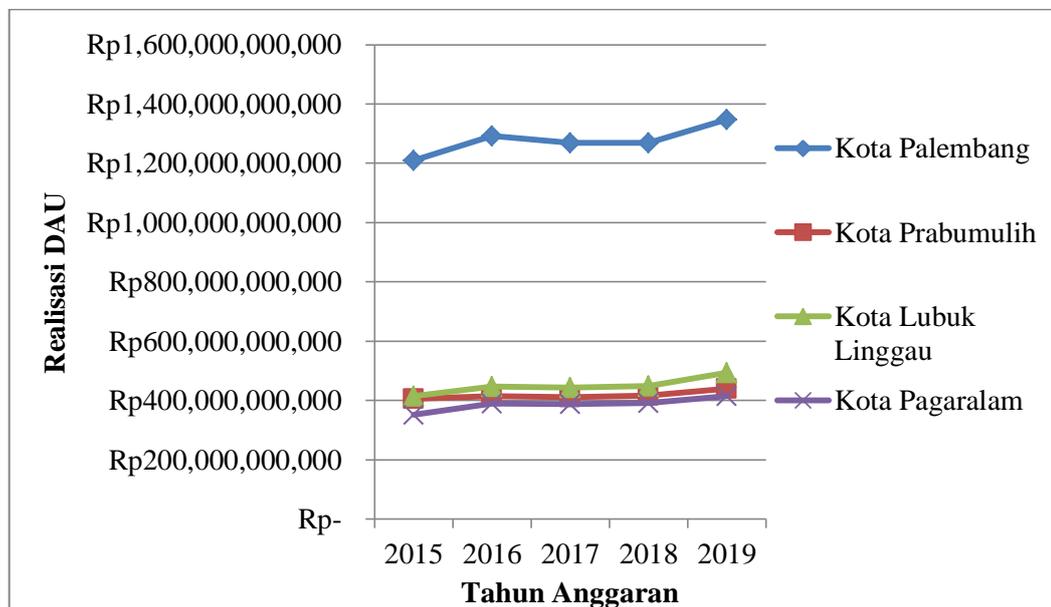
Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Ariana & Putri (2010) yang menyatakan bahwa belanja modal dan DAU secara signifikan berpengaruh terhadap *tax effort*. Penelitian ini dilakukan pada Kabupaten/Kota wilayah Eks Kerasidenan Surakarta. Penelitian ini juga didukung oleh Rizki (2016) yang juga menyatakan bahwa dana transfer Pemerintah Pusat, yaitu DAU berpengaruh terhadap *tax effort*. Penelitian ini dilakukan dengan 38 sampel Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Penelitian yang dilakukan oleh Waskitho (2017) juga mengindikasikan bahwa DAU berpengaruh signifikan terhadap *tax effort*. Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.

Pendanaan kegiatan optimalisasi penyerapan pajak daerah dapat menggunakan DAU untuk melakukan kegiatan dan program Pemerintahan untuk mewujudkan hal tersebut. Peranan DAU sangat penting ketika kemampuan keuangan daerah masih lemah. DAU dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Pemenuhan kebutuhan ini termasuk peningkatan pelayanan publik. Pelayanan publik dapat dilakukan dengan mengoptimalkan belanja-belanja secara efektif dan efisien sehingga kesejahteraan masyarakat meningkat dan kemampuan keuangan daerah juga meningkat. Apabila belanja-belanja dilakukan untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, hal ini akan berdampak positif terhadap kesadaran membayar pajak pada masyarakat. Selain itu, belanja-belanja tersebut dapat digunakan untuk meningkatkan *tax effort* daerah dalam rangka optimalisasi sumber pendapatan asli daerah. Upaya-upaya Pemerintah Daerah tersebut dikenal

dengan istilah *tax effort*. Belanja-belanja tersebut antara lain belanja pegawai, belanja modal, dan belanja barang dan jasa.

Berikut ini gambar 1.3 tentang grafik realisasi DAU pada empat Kota di Provinsi Sumatera Selatan selama kurun waktu lima tahun sejak tahun 2015 hingga tahun 2019. Pada gambar 1.3 di atas, dapat dilihat peningkatan ataupun penurunan DAU pada empat Kota di Sumatera Selatan tahun anggaran 2015-2019. Secara umum pola grafik di atas memiliki kesamaan antara setiap Kota di Provinsi Sumatera Selatan. Kota Palembang menjadi salah satu dari empat kota yang memiliki realisasi DAU yang tinggi.

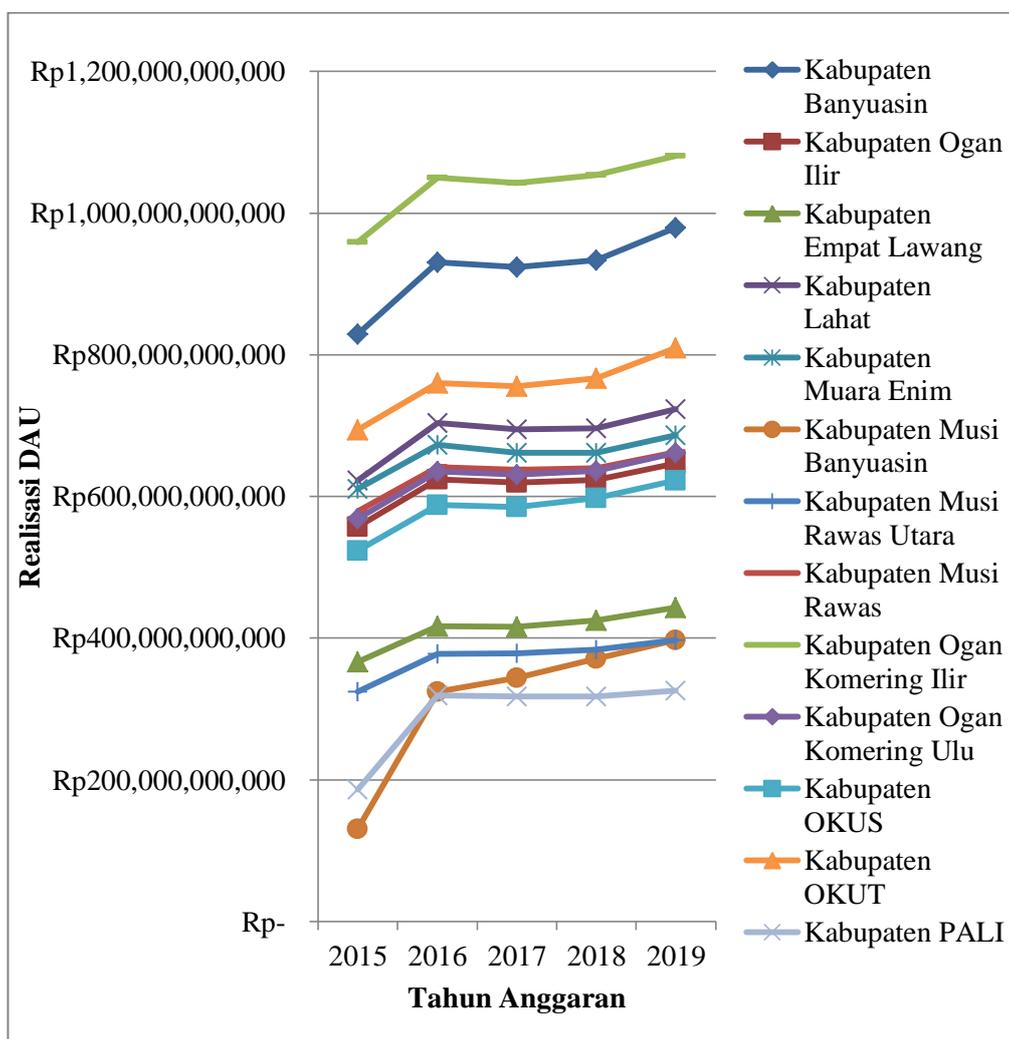


Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan RI (diolah penulis)

Gambar 1.3
Grafik Realisasi Dana Alokasi Umum Empat Kota di Sumatera Selatan
Tahun Anggaran 2015-2019

Pola grafik di atas jika dilihat secara umum memiliki bentuk yang hampir sama dengan grafik pada gambar 1.1 tentang grafik *tax effort* pada empat kota di Provinsi Sumatera Selatan. Titik peningkatan dan penurunan nilai realisasi DAU memiliki sedikit perbedaan dengan titik peningkatan dan penurunan *tax effort*. Pada grafik di atas, pada empat kota di Provinsi Sumatera Selatan terjadi pada tahun 2017. Realisasi DAU yang dimiliki oleh Kota Palembang turun hanya pada tahun 2017 kemudian kembali meningkat pada tahun 2018 dan 2019. Hal ini juga dialami oleh tiga kota lainnya.

Pada kota Prabumulih, Lubuk Linggau, dan Pagaram, nilai realisasi DAU pada tiga kota ini memiliki nilai di kisaran Rp300.000.000.000 hingga Rp500.000.000.000. DAU pada tahun 2018 ke 2019 di empat kota di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan terjadi peningkatan. Peningkatan ini juga terjadi pada tahun 2018 ke 2019 pada *tax effort* di empat kota yang sama. Selain itu, peningkatan yang terjadi pada tahun 2015 ke 2016 pada realisasi DAU juga terjadi pada *tax effort* di tahun yang sama.



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan RI (diolah penulis)

Gambar 1.4

Grafik Realisasi Dana Alokasi Umum pada Tiga Belas Kabupaten di Sumatera Selatan Tahun Anggaran 2015-2019

Berdasarkan Gambar 1.4 di atas, pola grafik realisasi DAU pada tiga belas Kabupaten di Provinsi Sumatera Selatan memiliki pola yang sama dengan grafik

realisasi DAU pada empat Kota di Provinsi Sumatera Selatan. Namun, pada tahun 2015 ke 2016 pada Kabupaten Musi Banyuasin dan Kabupaten PALI, peningkatan realisasi DAU cukup tinggi jika dibandingkan dengan sebelas Kabupaten Lainnya. Peningkatan dan penurunan drastis terhadap grafik *tax effort* pada Kabupaten Lahat dan Kabupaten Ogan Ilir tidak tercermin dalam grafik realisasi DAU di atas.

Pada penelitian yang dilakukan Subhan (2017) menunjukkan bahwa DAU tidak berpengaruh terhadap *tax effort*. Namun pada penelitian yang dilakukan Ariani (2010) bahwa belanja modal dan DAU secara simultan berpengaruh terhadap *tax effort* di Kabupaten/Kota di Wilayah Eks Karisedenan Surakarta. Penelitian yang dilakukan oleh Nikijuluw (2012), juga menunjukkan bahwa DBH bersama dengan DAU secara signifikan mendorong pertumbuhan dari indeks upaya pemungutan pajak lokal di Indonesia. Penelitian yang dilakukan Waskitho (2017) pada *tax effort* pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung menggambarkan bahwa DAU berpengaruh secara signifikan terhadap *tax effort*.

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk membuat skripsi dengan judul **“Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan, rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu,

1. Apakah Belanja Pegawai berpengaruh terhadap *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah Belanja Barang dan Jasa berpengaruh terhadap *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?

4. Apakah secara simultan Dana Alokasi Umum (Belanja Pegawai, Belanja Modal, dan Belanja Barang dan Jasa) berpengaruh terhadap *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?

1.3 Batasan Masalah

Pada penelitian ini, penulis memberikan batasan agar penelitian tidak menyimpang dari permasalahan yang ada. Berikut ini batasan masalah dari penelitian ini:

1. Penelitian dilakukan sehubungan dengan dana alokasi umum, belanja pegawai, belanja modal, dan belanja barang dan jasa serta *tax effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Penelitian dilakukan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan dengan menggunakan Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja (LRAPBD) pada tahun 2015-2019 dan Data PDRB pada tahun 2015-2019.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah,

1. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Pegawai terhadap *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Modal terhadap *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Barang dan Jasa terhadap *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
4. Untuk mengetahui pengaruh secara simultan Dana Alokasi Umum (Belanja Pegawai, Belanja Modal, dan Belanja Barang dan Jasa) terhadap *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis, lembaga, dan institusi secara teoritis dan praktis. Berikut manfaat pada penelitian ini:

1. Penulis berharap penelitian ini dapat menambah wawasan pengetahuan, khususnya pada hal-hal yang terkait dengan DAU dan *tax effort*.
2. Penulis berharap penelitian ini dapat menjadi referensi tambahan untuk penelitian selanjutnya.
3. Penulis berharap penelitian ini dapat berkontribusi dalam pengembangan teori yang berkaitan dengan DAU (belanja pegawai, belanja modal, dan belanja barang dan jasa) dan upaya-upaya *tax effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota.
4. Penulis berharap penelitian ini dapat menjadi informasi tambahan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan dalam pengambilan keputusan terkait *tax effort* sebagai upaya-upaya pajak sehingga potensi-potensi pajak daerah dapat dioptimalkan.