

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan otonomi daerah di Indonesia telah membawa perubahan yang sangat mendasar. Otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia hingga saat ini merupakan wujud dari diberlakukannya desentralisasi. Otonomi daerah ini selaras dengan diberlakukannya Undang-Undang (UU) No.22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan diperbarui UU No.12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Pelaksanaan otonomi daerah juga diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999 yang kemudian diganti UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas untuk mengatur rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan pemerintah pusat dan daerah (kabupaten dan kota) diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengelola berbagai sumber daya yang dimiliki. Mardiasmo (2005) dalam Adi (2008) menyatakan bahwa daerah tidak lagi sekedar menjalankan instruksi dari pemerintah pusat, tetapi dituntut untuk mengembangkan kreatifitas dan inovasi dalam mengoptimalkan potensi yang selama ini (sebelum otonomi) dapat dikatakan terpasung.

Dengan adanya kewenangan yang dimiliki ini memberikan konsekuensi adanya tuntutan peningkatan kemandirian daerah (Sidik, 2002).

Daerah diharapkan mengalami percepatan pertumbuhan ekonomi (peningkatan kesejahteraan masyarakat). Untuk itu pemerintah daerah harus lebih berkonsentrasi pada pemberdayaan kekuatan ekonomi lokal, melakukan alokasi yang lebih efisien pada berbagai potensi lokal yang sesuai dengan kebutuhan publik (Lin dan Liu, 2002; Mardiasmo, 2002 dan Wong, 2004 dalam Adi, 2008). Peningkatan ekonomi lokal lebih cepat terwujud dan pada gilirannya dapat meningkatkan kinerja (kemampuan) keuangan daerah. Hal ini berarti, idealnya pelaksanaan otonomi daerah harus mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, daerah lebih menjadi mandiri, yang salah satunya diidentifikasikan dengan meningkatnya kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) dalam hal pembiayaan (Adi, 2007).

Salah satu kendala dalam penerapan otonomi daerah yaitu adanya disparitas (kesenjangan) fiskal antar daerah, dimana setiap daerah memiliki potensi kekayaan yang berbeda-beda. Hasil penelitian Nanga (2005) dan Adi (2006) dalam Adi (2008) menunjukkan adanya perbedaan kesiapan antar daerah memasuki daerah otonomi ini. Oleh karena itu mengharuskan pemerintah pusat memberikan bantuan kepada pemerintah daerah yaitu mentransfer dana perimbangan. Daerah yang mempunyai kemampuan fiskal rendah akan mendapatkan DAU yang relatif besar, sebaliknya daerah yang memiliki kemampuan fiskal tinggi akan mendapatkan DAU dalam jumlah yang kecil.

Dalam UU N0.32/2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan

yang terdiri dari dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan bagian daerah dana bagi hasil yang terdiri dari pajak dan sumberdaya alam. Disamping dana perimbangan tersebut, pemerintah daerah mempunyai sumber pendapatan sendiri berupa pendapatan asli daerah (PAD), pembiayaan dan lain-lain pendapatan. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Seharusnya dana transfer dari pemerintah pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisiensi oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat dan kebijakan pengguna dana tersebut sudah seharusnya pula secara transparan dan akuntabel.

Akan tetapi dengan adanya bantuan transfer dari pemerintah pusat tidak menjadikan daerah tersebut mandiri. Realitas menunjukkan bahwa dalam perkembangannya daerah tidak menunjukkan adanya peningkatan kemandirian. Penelitian Susilo dan Adi (2007) serta Setiaji dan Adi (2007) dalam Adi (2008) memberikan fakta empirik tidak adanya peningkatan kontribusi (*share*) PAD terhadap belanja daerah. Justru lebih mengandalkan sumber pendanaan lain dalam pembiayaan. Abdullah dan Halim (2003) dalam Adi (2008) memberikan bukti bahwa DAU mempunyai pengaruh yang lebih kuat terhadap belanja daerah. Daerah cenderung mempertahankan penerimaan DAU dikarenakan jumlahnya sangat besar dari pada mengupayakan pendapatan sendiri.

Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja daerah yang lebih besar dari pada

penerimaan transfer itu sendiri (Turnbull, 1998 dalam Kuncoro, 2007). Fenomena *flypaper effect* dapat terjadi dalam dua versi (Gorodnichenko, 2001 dalam Kuncoro, 2007). Pertama merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan. Kedua mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi dari pada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah.

Flypaper effect merupakan kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak/boros dengan menggunakan dana transfer (*grant*) yang diproksikan dengan DAU (Dana Alokasi Umum) dari pada menggunakan pendapatan sendiri, diproksikan dengan PAD (Pendapatan Asli Daerah), di mana menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Dalam model prediksi DAU tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi PAD, hal ini menunjukkan telah terjadi *flypaper effect*. Selain itu pemberian DAU ini diharapkan benar-benar dapat mengurangi disparitas fiskal horizontal, daerah mempunyai tingkat kesiapan fiskal yang relatif sama dalam mengimplementasikan otonomi daerah. 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 (misal: membayar pajak atau retribusi).

Meskipun memberikan dampak yang positif bagi pengembangan daerah, kebijakan otonomi daerah nilai terlalu cepat dilakukannya terlebih

ditengah-tengah upaya daerah melepaskan diri dari belenggu krisis moneter (Saragih, 2003 dalam Setyawan & Adi, 2008). Beberapa daerah termasuk daerah yang beruntung karena memiliki sumber-sumber penerimaan yang potensial, yang berasal dari pajak, retribusi daerah, maupun ketersediaan sumberdaya alam yang memadai yang dapat dijadikan sumber penerimaan daerah. Namun disisi lain, bagi daerah otonomi bisa saja menimbulkan permasalahan sendiri, mengingat adanya tuntutan untuk meningkatkan kemandirian daerah yang mana setiap daerah mempunyai fiskal yang berbeda-beda atau setiap daerah itu mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama sehingga akan menimbulkan tekanan fiskal (*fiscal stress*) yang tinggi (Setyawan & Adi, 2008). Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor publik. Peningkatan pelayanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya serius (pemerintah) dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung investasi. Konsekuensinya pemerintah harus memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini. Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, akan tetapi disisilain memberikan permasalahan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda. Penelitian Adi (2005) dalam Hariyanto dan Adi (2007) menunjukkan disparitas pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi antar daerah (Kabupaten dan Kota) dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal

Untuk mengatasi itu semua maka pemerintah daerah harus diharapkan untuk mampu menggali potensi atau memanfaatkan yang dimiliki oleh daerah tersebut berdasarkan keadilan dan asas manfaat (Syamsi, 1993 dalam Suranto dan Suparmono, 2002). Dimana pemerintah bisa memanfaatkan dari hasil PAD seperti upaya pajak dan retribusi karena kedua-duanya mampu memberikan kontribusi yang besar untuk kemajuan suatu daerah, yang nantinya hasil dari PAD tersebut dapat membiayai seluruh kebutuhan belanja daerah, dan tidak bergantung kepada pemerintah pusat. Upaya pajak (*tax effort*) 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 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, dimana pajak dan retribusi daerah menjadi komponen PAD yang memberikan kontribusi yang sangat besar. Apabila suatu daerah telah dapat membiayai kebutuhan rumah tangganya tentu saja tingkat perekonomiannya tinggi yang kemudian berimbas kepada kinerja keuangan daerah. Sejak berlakunya otonomi daerah pemerintah berupaya melakukan perbaikan terhadap formulasi DAK dengan tujuan lebih memenuhi rasa

keadilan, pemerataan serta merangsang kapasitas dan potensi pendapatan asli daerah Samhadi, 2005 dalam Adi, 2008. Dalam era otonomi, PAD idealnya menjadi komponen utama pembiayaan daerah (Setyawan dan Adi, 2008 dalam Adi, 2008). Salah satunya yaitu dengan upaya pajak daerah, yang nantinya akan mempengaruhi keuangan daerah, apabila keuangan daerah bagus otomatis berimbas kepada kinerja keuangan daerah. Berdasarkan latar belakang diatas serta hasail-hasil penelitian sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk mengangkat dan membahas permasalahan tersebut diatas dengan judul **“PENGARUH *FLYPAPER EFFECT* DAN *FISCAL STRESS* TERHADAP KINERJA KEUANGAN DAERAH DENGAN UPAYA PAJAK DAERAH SEBAGAI VARIABEL INTERVENING”**

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Kuncoro (2007) fenomena *flypaper effect* pada kinerja keuangan pemerintah daerah kota dan kabupaten di indonesia, Adi (2008) relevansi transfer pemerintah pusat dengan upaya pajak daerah studi pada pemerintah kabupaten dan kota sejawa-bali dan Maimunah (2008) *flypaper effect* pada dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada kabupaten dan kota di pulau sumatera . Ada tiga perbedaan dalam penelitian ini dengan penelitian tersebut, yang pertama adalah dengan menambahkan satu variabel *intervening* , yaitu upaya pajak daerah. Peneliti menambahkan variabel upaya pajak daerah, dikarenakan upaya pajak daerah dapat mempengaruhi kinerja keuangan daerah. Yang kedua adalah dengan menambahkan satu variabel lagi yaitu *fiscal stress*,

karena peneliti ingin meneliti sejauh manakah *fiscal stress* mempengaruhi upaya pajak daerah, dan yang ketiga adalah dengan periode waktu penelitian yang baru yaitu dari tahun 2003-2007. Dan variabel dalam penelitian ini menggunakan perbedaan waktu (*lag*) 1 tahun untuk melihat pengaruh satu variabel terhadap variabel lainnya.

B. Batasan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, batasan masalah dalam penelitian adalah bahwa:

Peneliti sengaja membatasi ruang lingkup penelitian ini, karena mengingat dan mempertimbangkan waktu, tenaga, dan biaya, maka batasan masalah dalam penelitian ini adalah peneliti tidak menguji sejauh mana pengaruh *flypaper effect*, *fiscal stress*, dan upaya pajak daerah berpengaruh terhadap lima rasio tersebut, peneliti hanya memakai kinerja keuangannya saja.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini yaitu :

1. Apakah *flypaper effect* berpengaruh negatif terhadap upaya pajak daerah?
2. Apakah *fiscal stress* berpengaruh positif terhadap upaya pajak daerah ?

3. Apakah *flypaper effect* berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan

4. Apakah *fiscal stress* berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan daerah ?
5. Apakah upaya pajak daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah ?
6. Apakah *flypaper effect* berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan daerah melalui upaya pajak daerah ?
7. Apakah *fiscal stress* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah melalui upaya pajak daerah ?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk memberikan bukti empiris apakah *flypaper effect* berpengaruh negatif terhadap upaya pajak daerah?
2. Untuk memberikan bukti empiris apakah *fiscal stress* berpengaruh positif terhadap upaya pajak daerah ?
3. Untuk memberikan bukti empiris apakah *flypaper effect* berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan daerah ?
4. Untuk memberikan bukti empiris apakah *fiscal stress* berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan daerah ?
5. Untuk memberikan bukti empiris apakah upaya pajak daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah ?

6. Untuk memberikan bukti empiris apakah *flypaper effect* berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan daerah melalui upaya pajak daerah ?
7. Untuk memberikan bukti empiris apakah *fiscal stress* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah melalui upaya pajak daerah ?

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah

Masukan bagi pemerintah daerah untuk menjadi lebih mandiri dalam membiayai belanja daerah, dengan menggunakan sumber dananya sendiri yaitu PAD.

PAD adalah pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan desentralisasi, sehingga pemerintah daerah tidak bergantung kepada pemerintah pusat dalam hal pendanaan.

2. Bagi Akademis

Agar dapat menambah ilmu pengetahuan dalam bidang sektor