

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini peneliti melihat beberapa penelitian terdahulu yang mengangkat tema sama. Penelitian yang pertama dilakukan oleh Rd. Dade Kusuma dengan judul “Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tangerang Tahun Anggaran 1997/1998 – 2002”.⁹ Penelitian ini mengangkat permasalahan seberapa besar kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten Tangerang serta faktor-faktor apa yang berpengaruh terhadap pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten Tangerang. Hasil penelitian tersebut memberikan kesimpulan bahwa, pertama, pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten Tangerang dengan catatan perlu terus dioptimalkan sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber keuangan Kabupaten tersebut. Kedua, pengkajian mengenai jenis pajak daerah dan retribusi daerah dengan tagihan-tagihan kecil yang dilakukan berulang-ulang karena menimbulkan sikap keengganan membayar pada pihak Pemerintah Daerah. Berikutnya, perlu ada transparansi dan akuntabilitas mengenai sumber-sumber keuangan serta pemerintah Kabupaten Tangerang serta perlunya dilakukan

⁹ Raden Dade Kusuma, Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Tangerang Tahun Anggaran 1997/1998-2002, (*Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, bahan tidak diterbitkan, 2004)

identifikasi dan inventarisasi nilai dan potensi aset daerah. Menurutnya hal ini perlu agar pemerintah Kabupaten memiliki informasi yang akurat, lengkap dan mutakhir mengenai kekayaan daerah Kabupaten Tangerang.

Penelitian berikutnya mengenai pendapatan asli daerah dilakukan oleh Firman Ramdhani. Peneliti mengangkat judul “Analisis Administrasi Pendapatan Asli Daerah Dalam Pengelolaan Pajak Daerah (Studi Kasus di Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bekasi).¹⁰ Tesis tersebut mendeskripsikan dan membahas penyelenggaraan administrasi pajak daerah di Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bekasi. Permasalahan yang dibahas oleh peneliti mengenai pelaksanaan administrasi pajak daerah di Dinas Pendapatan Daerah serta faktor pendukung dan penghambatnya. Hasil analisis data menunjukkan pelaksanaan administrasi pajak daerah masih belum optimal karena masih ditemukan penunggakan pajak sebanyak 364 kasus. Faktor-faktor yang mendukung adalah faktor peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah Kabupaten Bekasi, faktor sumber daya manusia dan faktor sebagai daerah perindustrian, perdagangan dan permukiman.

Pembeda penelitian pertama terletak pada lokus penelitiannya. Penelitian saya mengambil lokus penelitian di Kabupaten Bekasi sedangkan penelitian pertama mengambil lokus penelitian di kota Tangerang. Pembeda penelitian yang kedua terletak pada pokok permasalahannya. Penelitian yang kedua menganalisa mengenai administrasi pajak di Kabupaten Bekasi sedangkan penelitian saya mendeskripsikan

¹⁰ Firman Ramdhani, Analisa Administrasi Pendapatan Asli Daerah Dalam Pengelolaan Pajak Daerah (Studi Kasus di Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bekasi), (Tesis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, bahan tidak diterbitkan, 2003)

strategi yang digunakan oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bekasi dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

A.1 Strategi

Setiap organisasi, baik organisasi bisnis, yayasan sosial keagamaan bahkan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) menginginkan lembaganya tetap hidup dan berkembang. Begitu pula dengan organisasi sektor publik yang memiliki tanggung jawab untuk melayani masyarakat untuk tetap hidup dan berkembang untuk dapat menyesuaikan diri dengan situasi yang terus berubah. Mintzberg¹¹ menyatakan dalam bukunya bahwa tidak ada suatu definisi yang pasti mengenai strategi. “....*We offer no such easy definition here. Instead we argue that strategy requires a number of definitions, five in particular.....* . Bahkan dia menyebutkan bahwa strategi memerlukan sejumlah definisi. Khususnya ada lima, strategi sebagai perspektif, strategi sebagai posisi, strategi sebagai perencanaan, strategi sebagai pola kegiatan, strategi sebagai penipuan (*ploy*).¹²

Dalam konteks yang berkaitan dengan penelitian ini maka strategi berkaitan dengan perencanaan, pola kegiatan dan penipuan. Dalam bukunya Mintzberg menyebutkan mengenai strategi sebagai perencanaan sebagai berikut, *Ask someone to define strategy and you will likely to be told that strategy is a plan, or something equivalent – a direction, a guide or course of action into the future, a path to get from*

¹¹ Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand dan Joseph Lamel, *Strategy Safari*, United Kingdom:Prentice Hall, 1998, hlm.9

¹² Mintzberg dalam Jemsly Hutabarat dan Martani Huseini, *Strategi di Tengah Operasional*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2006, hlm.18

*here to there.*¹³ Sebagai perencanaan maka strategi merupakan sebuah arah, suatu tindakan di masa depan, sebuah jalan dari sini menuju sana. Kaitan dengan penelitian ini, strategi merupakan rencana pemerintah Kabupaten Bekasi ke depan untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

Strategi sebagai pola kegiatan merupakan kebalikan dari strategi sebagai perencanaan. *It turns out that strategy is one of those words that we inevitably define in one way yet often also use in another.*¹⁴ Strategy is a pattern, that is, consistency in behaviour over time. Strategi merupakan kata yang diterjemahkan ke dalam suatu arti tetapi ternyata memiliki arti lain. Dalam hal ini strategi dilihat sebagai pola kegiatan yang sudah berlalu yang konsisten seiring berjalannya waktu. Pemerintah Kabupaten Bekasi menjalankan kegiatan yang sudah pernah dilakukan sebelumnya dan menjadi strategi untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

Strategi dianggap sebagai penipuan merupakan definisi strategi yang juga dapat digunakan untuk mencapai tujuan suatu organisasi. *Strategy is a ploy, that is, a specific "maneuver" intended to outwit an opponent or competitor.*¹⁵ Menurut Mintzberg, strategi merupakan manuver yang spesifik untuk menipu competitor dalam mencapai tujuan. Hanya saja dalam hal ini kompetitornya merupakan masyarakat yang tidak memenuhi kewajiban perpajakannya.

¹³ *Loc.Cit.*, Mintzberg, Ahlstrand dan Lamel, hlm. 9

¹⁴ *Loc.Cit.*, Mintzberg, Ahlstrand dan Lamel, hlm. 9

¹⁵ *Op.Cit.*, Mintzberg, Ahlstrand dan Lamel, hlm. 14

Dalam buku karangan Mintzberg dan kawan-kawan disebutkan strategi sebagai “*top managements plan to attain outcomes consistent with the organization’s missions and goals*”.¹⁶ Definisi menunjukkan bahwa strategi merupakan cara yang digunakan oleh suatu organisasi untuk mencapai misi dan tujuannya. Dalam penelitian ini pemerintah daerah merupakan organisasi dan misi tujuannya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah yang selanjutnya digunakan untuk membiayai pelayanan publik.

Strategi yang dibahas dalam skripsi ini berkaitan dengan strategi peningkatan pendapatan asli daerah. Menurut McMaster, untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dapat dilakukan melalui tiga strategi besar. *Urban government agencies can respond to fiscal stress by employing three broad strategies.*¹⁷ *First, they can seek additional revenues through varieties of means such as increasing their user fees and charges, raising local taxes, introducing new taxes and charges, and selling off assets such as unused lands.* *Second, they can seek to improve their efficiency and effectiveness of their operations through productivity improvement programs; more efficient programming, planning, and budgeting; cutting back programs; using low cost approaches; or achieving cost savings through the use of private contractors.*

¹⁶ Mintzberg, *Op.Cit.*, hlm. 15

¹⁷ James McMaster, *Urban Financial Management*, Washington D.C.: The World Bank, 1991, hlm. 1

Third, they reduce their scope of activities by greater use of private participation in the provision of urban services under self activity systems and through mobilization of nongovernmental resources.

Pemerintah daerah dapat merespon tekanan fiskal melalui pelaksanaan tiga strategi besar. Pertama, pemerintah daerah dapat mencari penerimaan tambahan melalui beberapa cara, seperti meningkatkan retribusi daerah, meningkatkan pajak daerah, memperkenalkan pajak daerah baru dan menjual asset yang tidak terpakai seperti tanah. Kedua, pemerintah daerah dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas melalui program peningkatan produktivitas; perencanaan dan penganggaran yang lebih efisien; menghilangkan beberapa program; menggunakan pendekatan *low-cost* atau meningkatkan penghematan melalui penggunaan sektor publik. Ketiga, pemerintah daerah dapat mengurangi lingkup aktivitas mereka dengan lebih menggunakan sektor swasta untuk penyediaan pelayanan publik dibawah *self activity systems* dan mobilisasi sumber daya non pemerintah.

Strategi yang disebutkan McMaster dapat digunakan oleh pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah Kabupaten Bekasi, untuk menambah pendapatan asli daerahnya dan mempertahankan angka minimal 20 persen sebagai syarat daerah otonom.

A.2 Desentralisasi Fiskal

Pelimpahan wewenang oleh pemerintah pusat di Indonesia dilaksanakan pada tahun 2001 berdasarkan undang-undang no 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU 22/1999). Rondinelli menyebutkan:

*“ Decentralization is the transfers of planning, decision making, or administrative authority from central government to its field organization local administrative units, semi autonomous, and parastatal organization, local government and non governmental organizations ”*¹⁸

Berdasarkan ungkapan Rondinelli, desentralisasi merupakan transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi pemerintahan yang lebih rendah atau sektor privat. Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia sesuai dengan ungkapan yang dinyatakan Rondinelli. Walaupun tidak semua fungsi publik dapat diserahkan karena urusan seperti pertahanan atau hubungan luar negeri masih dipegang oleh pemerintah pusat. Desentralisasi melingkupi konsep yang sangat luas karena desentralisasi tidak hanya pelimpahan kewenangan administratif, seperti yang selama ini peneliti pahami, tetapi meliputi kewenangan politis, administrasi, fiskal dan ekonomi. Hal ini juga sesuai dengan pernyataan *each type of decentralization—political, administrative, fiscal, and market—has different characteristics, policy implications, and conditions for*

¹⁸ Dennis Rondinelli, *“What is Decentralization?”*, <http://www1.worldbank.org>, diunduh pada tanggal 4 Maret 2008 pukul 16.00

success.¹⁹ Rondinelli menegaskan bahwa setiap tipe desentralisasi memiliki karakteristik, implikasi kebijakan dan kondisi untuk sukses yang berbeda.

Pernyataan Rondinelli juga didukung oleh Chalid yang dalam bukunya menyatakan:

Secara umum konsep desentralisasi terdiri atas desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*) dan desentralisasi ekonomi (*economic or market decentralization*)²⁰

Pernyataan Chalid ini juga sama dengan Rondinelli yang menyatakan bahwa konsep umum desentralisasi terdiri atas 4 (empat) pelimpahan wewenang. Pelimpahan wewenang mengenai fiskal menjadi penting karena merupakan sumber pendanaan bagi pelaksanaan urusan pemerintahan setelah desentralisasi. Dalam konteks Indonesia, desentralisasi juga diikuti desentralisasi fiskal dimana pemerintah daerah dapat mengatur keuangannya sesuai dengan keperluannya. Dalam desentralisasi administrasi, Rondinelli membaginya lagi menjadi 3 (tiga): Dekonsentrasi, Delegasi dan Devolusi.²¹ Pelaksanaan pelimpahan wewenang di Indonesia merupakan devolusi, yang paling sering dimengerti sebagai konsep desentralisasi, merupakan transfer kewenangan kepada pemerintah daerah yang memilih kepala daerah sendiri, mencari pendapatan asli daerah dan kewenangan independen untuk menentukan investasi. Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia merupakan pemberian dari

¹⁹ *Ibid.* www.worldbank.org

²⁰ Pheni Chalid, *Keuangan Daerah, Investasi dan Desentralisasi: Tantangan dan Hambatan*, Jakarta: Kemitraan, 2005, hlm. 1

²¹ *Op.Cit.* www.worldbank.org

pemerintah pusat karena sebelum ada UU 22/1999 sistem pemerintahan di Indonesia masih terpusat (sentralisasi).

Desentralisasi memiliki tujuan secara umum untuk peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah di tingkat yang berada di bawah lebih memahami kebutuhan masyarakatnya sehingga penyelenggaraan pemerintahan lebih tepat sasaran. Kondisi ini juga mendukung masyarakat daerah untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Masyarakat lebih mudah mengakses informasi pada pemerintah daerah dibandingkan ke pemerintah pusat. Osborn²² (1992) juga mengungkapkan beberapa kelebihan yang dimiliki oleh sistem pemerintahan yang terdesentralisasi:

1. Fleksibel, karena dapat memberikan respon yang cepat terhadap kebutuhan organisasi dan kebutuhan pelanggannya dalam hal ini rakyatnya
2. Efektif, karena pekerja di *front desk* mengetahui secara intensif tentang apa yang terjadi sebenarnya, sehingga mendorong mereka berkreaitivitas untuk mencari jalan keluar terhadap permasalahan yang dihadapi
3. Inovatif, karena karyawan yang berhubungan langsung dengan pelanggan akan termotivasi untuk melakukan terobosan baru dalam memberikan pelayanan yang prima

²² Osborn dalam Chalid, *Keuangan Daerah, Investasi dan Desentralisasi, Tantangan dan Hambatan*, Jakarta:Kemitraan, 2005, hlm 2

4. Tercipta etos kerja yang tinggi karena pemberian kepercayaan kepada karyawan akan berdampak pada komitmen kerja dan tentunya berkorelasi positif terhadap kualitas kerja pelayanan

Dari kelebihan sistem desentralisasi ini dapat juga ditarik kesimpulan tujuan desentralisasi adalah untuk memberikan pelayanan yang lebih baik terhadap publik oleh pemerintah daerah.

Pelaksanaan desentralisasi harus diikuti dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Davey menyatakan:

*Fiscal decentralization comprises the financial aspects of devolution to regional and local government. Fiscal decentralization covers two interrelated issues, the first is the division of spending responsibilities and revenue sources between levels of government (national, regional, local, etc) and the second is the amount of discretion given to regional and local governments to determine their expenditures and revenues (both in aggregate and detail)*²³

Menurut Davey desentralisasi fiskal menyangkut aspek finansial dari devolusi pada pemerintah regional dan lokal. Desentralisasi fiskal terkait dengan dua hal yang berhubungan, pembagian kewenangan dalam tanggung jawab belanja dan pendapatan daerah lalu seberapa besar diskresi untuk mengatur anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dalam pendapat yang dikemukakan oleh Davey tersirat mengenai diskresi daerah dalam mengatur keuangan. Diskresi ini juga bisa menjadi kewenangan untuk menggali potensi pajak daerah atau retribusi daerah baru yang sesuai dengan kondisi

²³ Kenneth Davey, "Fiscal Decentralization", <http://unpan1.un.org/intradoc>, diunduh pada tanggal 4 Maret 2008 pukul 15.55

daerah tersebut. Pendapat lain mengenai desentralisasi fiskal dikemukakan oleh Bahl, yang menyatakan:

*Fiscal decentralization has to do with the degree of fiscal autonomy and responsibility given to sub national governments. It is a subject on the policy agenda in many developing, transition, and industrialized countries. There always has been a cry for more decentralization of government, resulting from a combination of people wanting to get more involved in the process of government and the inability of central governments to "get the job done."*²⁴

Menurut Bahl, desentralisasi fiskal ada kaitannya dengan derajat otonomi fiskal dan tanggung jawab yang diberikan pada tingkat pemerintah yang lebih rendah. Hal itu merupakan subjek dalam agenda kebijakan di banyak negara berkembang, negara transisi dan negara industrialis. Selalu saja ada permintaan untuk desentralisasi pemerintah yang lebih, akibat kombinasi dari orang-orang yang ingin lebih terlibat dalam proses pemerintahan dan ketidakmampuan pemerintah pusat untuk “menyelesaikan suatu pekerjaan”. Melihat dari definisi yang dikemukakan oleh Bahl maka desentralisasi fiskal muncul akibat ketidakpuasan masyarakat daerah dalam hal partisipasi dan pelaksanaan kegiatan pemerintahan. Tujuan desentralisasi fiskal adalah untuk mengurangi beban pemerintah pusat dalam bidang urusan pelayanan kepada masyarakat daerah, penggunaan sumber daya yang lebih efisien, pemantapan perencanaan pembangunan, peningkatan partisipasi masyarakat, serta peningkatan persatuan dan kesatuan.

²⁴Roy Bahl, “Worldwide Trends in Fiscal Decentralization”, <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization>, diunduh pada tanggal 4 Maret 2008 pukul 16.37

Pendapat yang tidak jauh berbeda dinyatakan oleh Limbong dan Pudjiastuti dari Departemen Keuangan Republik Indonesia menerjemahkan desentralisasi fiskal sebagai pendelegasian tanggung jawab dan pembagian kekuasaan dan kewenangan untuk pengambilan keputusan di bidang fiskal, yang meliputi aspek pendapatan dan pengeluaran.²⁵ Pernyataan ini tidak jauh berbeda dengan konsep desentralisasi fiskal yang sudah dinyatakan oleh Bahl maupun Davey karena semuanya menyangkut masalah pendelegasian wewenang ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah dan juga terkait dengan masalah anggaran. Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia dilakukan melalui berbagai bentuk pemberian wewenang seperti pembiayaan sendiri (*self financing*), pembiayaan dan produksi bersama, perluasan basis pendapatan daerah dan transfer pendapatan umum dan otorisasi melakukan pinjaman dan mobilisasi sumber daya nasional dan lokal.²⁶ Pelaksanaan konsep ini di Indonesia ditunjukkan dengan melakukan berbagai cara yang telah disebutkan tadi. Pelaksanaan cara-cara ini memang menguntungkan bagi daerah terutama daerah yang memiliki sumber daya alam yang melimpah atau memiliki potensi-potensi pajak daerah atau retribusi daerah yang banyak.

Pelaksanaan desentralisasi telah membawa pengaruh terhadap keuangan daerah dengan perubahan paradigma perimbangan keuangan daerah dan pusat. Maka berdasarkan UU 25/1999 dan UU 33/2004 terdapat tiga komponen yang menjadi sumber keuangan daerah, yaitu:

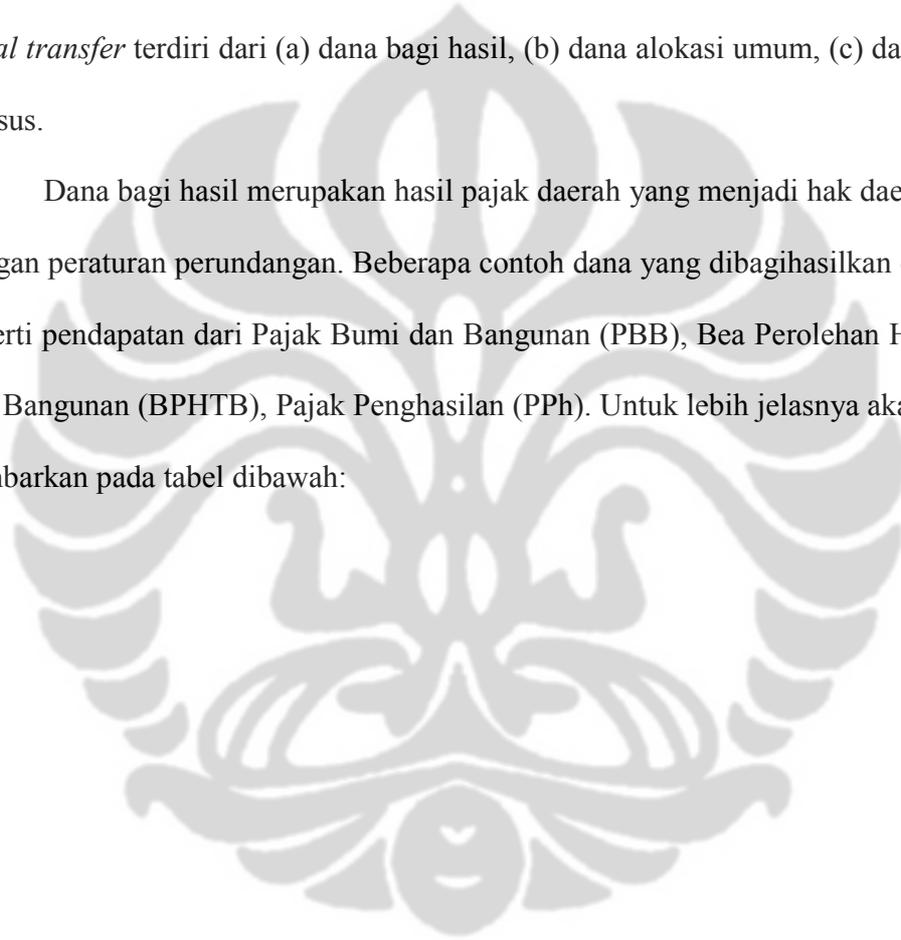
²⁵ Benny M. Limbong dan Dwi Pudjiastuti H., *Bunga Rampai Kebijakan Fiskal*, Jakarta:Badan Analisa Fiskal, 2002, hlm. 187

²⁶ *Ibid.*

- (1) dana perimbangan
- (2) pendapatan asli daerah
- (3) pinjaman daerah

Berdasarkan UU 33/2004 dana perimbangan atau biasa disebut *intergovernmental fiscal transfer* terdiri dari (a) dana bagi hasil, (b) dana alokasi umum, (c) dana alokasi khusus.

Dana bagi hasil merupakan hasil pajak daerah yang menjadi hak daerah sesuai dengan peraturan perundangan. Beberapa contoh dana yang dibagikan oleh pusat seperti pendapatan dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan (PPh). Untuk lebih jelasnya akan peneliti gambarkan pada tabel dibawah:



Tabel II.1
Pembagian Dana Bagi Hasil berdasarkan UU 25/1999 dan UU 33/2004

Jenis Pendapatan	UU 25/1999		UU 33/2004	
	Pusat (%)	Daerah (%)	Pusat (%)	Daerah (%)
Pendapatan dari PBB	10	90	10	90
Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan	20	80	20	80
Pajak Penghasilan (PPh) Perorangan	-	-	80	20
Pertambangan Umum dan Perikanan	20	80	20	80
Kehutanan:				
IHPH dan PSDH	20	80		
Dana Reboisasi			20	80
Minyak Bumi			60	40
Gas Alam	85	15	84,5	15,5
Panas Bumi	70	30	69,5	30,5

Sumber: Chalid, *Keuangan Daerah, Investasi dan Desentralisasi, Tantangan dan Hambatan*, Jakarta:Kemitraan, 2005, hlm 15

Dana Alokasi Umum (DAU) juga merupakan bagian dari Dana Perimbangan yang diterima oleh pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi fiskal. Dana Alokasi Umum berbentuk *block grant* dimana daerah bebas menentukan penggunaan dana tersebut. Tujuan pemberian DAU sebenarnya untuk melakukan perimbangan keuangan secara vertikal (pusat dengan daerah) dan horizontal (daerah dengan daerah lain). Bentuk pelimpahan wewenangnya ada di kebebasan daerah untuk mengatur dana pemberian pusat. Selain itu terdapat Dana Alokasi Khusus (DAK), pemberian dana kepada daerah tertentu untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan

urusan daerah, dimana kegiatan khusus tersebut telah disesuaikan dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN.

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pendanaan bagi pemerintah daerah yang terdiri dari beberapa komponen pendapatan, yaitu hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah setelah dipisahkan dari pajak dan retribusi serta pendapatan lain daerah yang sah.²⁷ Komponen utama dari pendapatan asli daerah terdapat di pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD). Kedua komponen ini merupakan penyumbang pendapatan asli daerah yang terbesar di pemerintahan daerah Indonesia.

Pinjaman Daerah melengkapi sumber pendapatan suatu daerah, pinjaman ini sendiri merupakan mekanisme yang diberikan kepada daerah dalam rangka mencari pos keuangan daerah di luar Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah (APBD). Dalam melakukan pinjaman, pemerintah daerah harus mendapat persetujuan dari pemerintah pusat. Hal ini dilakukan untuk menjaga stabilitas makroekonomi.

A.3 Pendapatan Asli Daerah

Seperti yang sudah disebutkan di atas, komponen pendapatan asli daerah (PAD) yang utama terdiri dari pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD). Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diberi wewenang untuk membuat peraturan daerah baru tentang pajak daerah atau retribusi daerah sesuai dengan UU 34/2000. Pajak Daerah merupakan pajak yang dikelola oleh pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota yang berguna untuk menunjang

²⁷ *Op.Cit.*, Chalid, hlm. 17

penerimaan pendapatan asli daerah dan hasil penerimaan tersebut masuk dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara.²⁸ Pengertian ini menunjukkan pajak daerah merupakan komponen utama dalam pendapatan asli daerah karena merupakan pajak yang dikelola oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk keperluan pemerintah daerah.

Pendapat lain dikemukakan oleh Mardiasmo, Pajak Daerah adalah pajak yang dipungut Daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh Daerah untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga Pemerintah Daerah tersebut.²⁹ Berdasarkan pengertian di atas maka wewenang untuk memungut pajak daerah terletak di pemerintah daerah, dasar hukum penarikan pajak daerah terdapat dalam peraturan daerah dan pemanfaatan pajak sepenuhnya untuk penyelenggaraan dan pembangunan daerah. Sedangkan menurut Davey:

*There are varying definitions of "local taxation". For the purposes of this paper it will be taken to describe taxes which (1) accrue to the budgets of the local government in whose area they are collected, and (2) are subject to some degree of variation by the recipient local government; i.e. the local government has some discretion in deciding how much each person pays, by setting the rate, determining the basis of assessment, granting exemptions etc.*³⁰

Menurut Davey dalam artikelnya di internet terdapat variasi definisi "pajak daerah". Tapi Davey memberikan ciri-ciri, (1) pajak tersebut berpengaruh terhadap anggaran pemerintah daerah dimana pajak tersebut dikenakan (2) pemerintah daerah tersebut

²⁸ Panca Kurniawan dan Agus Purwanto, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Indonesia*, Malang: Bayumedia Publishing, 2004, hlm. 47

²⁹ Mardiasmo, *Perpajakan*, Yogyakarta: Penerbit ANDI, 1997, hlm.50

³⁰ *Op.Cit.* <http://unpan1.ui.org>

yang mengatur tentang pajak daerahnya, maksudnya pemerintah daerah memiliki diskresi untuk menentukan tarifnya, menentukan dasar penarikan pajak, pemberian pengecualian dalam lain-lain. Pemahaman yang dinyatakan oleh Davey secara garis besar memiliki kesamaan dengan pernyataan sebelumnya. Pajak daerah adalah milik daerah, pemerintah daerah yang memungutnya, dasar hukum yang mengatur mengenai tarif atau dasar penarikan pajak adalah peraturan daerah tentang pajak daerah, pemanfaatannya untuk kegiatan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Pajak daerah yang baik memiliki beberapa kriteria. Tolok ukur untuk menilai pajak daerah yang ada menurut Devas: hasil (*yield*), keadilan (*equity*), daya guna ekonomi (*economic efficiency*), kemampuan melaksanakan (*ability to implement*), kecocokan sebagai sumber pendapatan daerah (*Suitability as a Local Revenue Source*).³¹ Jika ada pajak daerah yang memenuhi kelima aspek ini maka pajak tersebut sangat potensial untuk dipungut. Hanya saja, memang sulit untuk mencari pajak yang sesuai dengan semua kriteria yang disebutkan oleh Devas namun tolok ukur ini cukup baik apabila digunakan untuk menilai suatu pajak daerah.

Komponen pendapatan asli daerah lain, yang juga memberi kontribusi yang signifikan, terdapat dalam retribusi daerah. Menurut Siahaan³² retribusi yang dipungut oleh di Indonesia hanya retribusi daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran

³¹ Nick Devas, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1989, hlm. 61

³² Marihot P. Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2005, hlm. 5

atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Tetapi tidak semua pelayanan pemerintah dapat dipungut retribusi. Objek retribusi, yaitu berbagai jenis jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah. Jasa tertentu tersebut dikelompokkan ke dalam tiga golongan sebagai berikut³³:

- a. Jasa umum, yaitu jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- b. Jasa usaha, yaitu jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
- c. Perizinan tertentu, yaitu kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan

Karena jenis-jenis retribusi ini telah diatur dalam peraturan perundangan maka tidak semua jenis pelayanan pemerintahan dapat dikenakan retribusi.

Perbedaan paling mendasar antara pajak daerah dan retribusi daerah terletak pada kontraprestasinya. Kalau pajak daerah memiliki kontraprestasi yang tidak langsung maka retribusi memiliki kontraprestasi langsung dan hanya terhadap pihak yang membayar retribusi.

³³ *Op.Cit.*, Kurniawan dan Purwanto, hlm.145

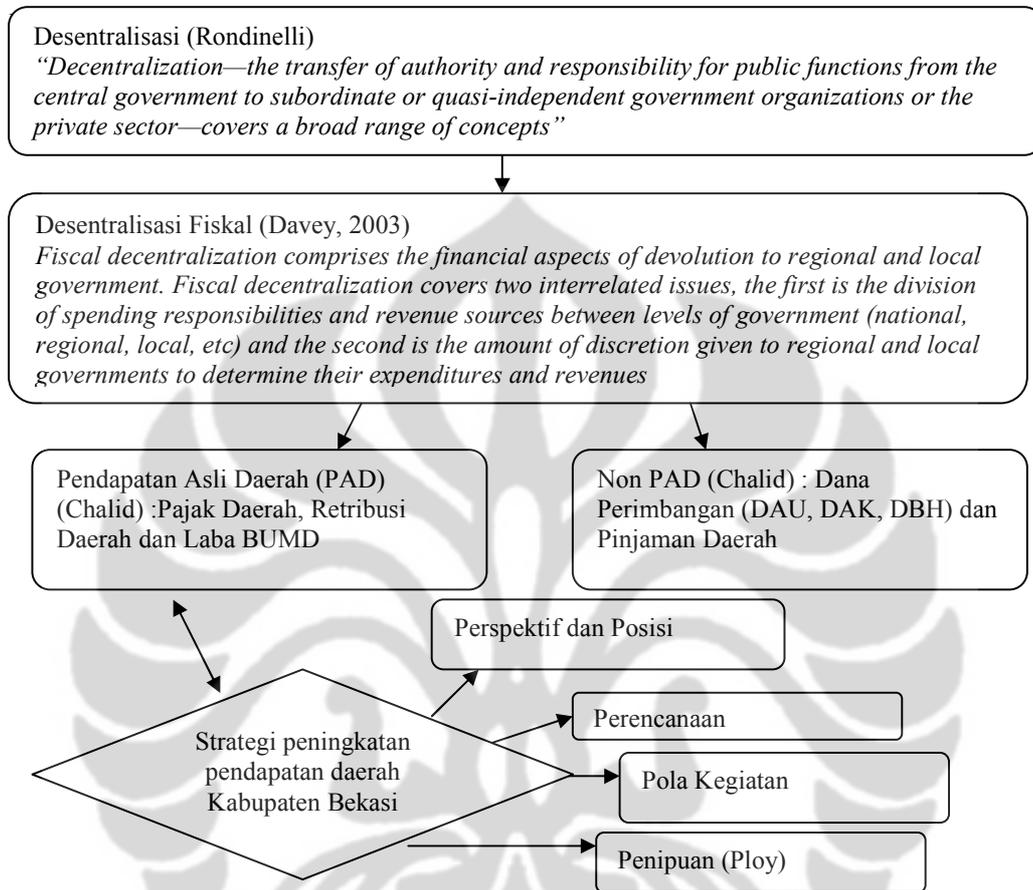
Tabel II.2
Perbedaan dan Persamaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Perbedaan/Persamaan	Pajak Daerah	Retribusi Daerah
Kontraprestasi (balas jasa)	Tidak Langsung	Langsung
Subjek	Masyarakat tempat pajak dipungut	Individu atau badan yang mendapatkan pelayanan
Sanksi	Sanksi Pidana	Sanksi Ekonomis
Dasar Hukum	Peraturan Daerah	Peraturan Daerah
Pemungut	Pemerintah Daerah melalui lembaga yang bersangkutan	Pemerintah Daerah melalui lembaga yang bersangkutan

Sumber: buku Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, diolah sendiri

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, daerah diberi kewenangan untuk menggali potensi pajak daerah dan retribusi daerah baru. Caranya dengan menetapkan peraturan daerah tentang pajak daerah atau retribusi daerah. Dengan wewenang ini, pemerintah daerah bisa meningkatkan pendapatan asli daerahnya apalagi kedua komponen ini merupakan kontributor terbesar dalam pendapatan asli daerah. Komponen pajak daerah dan retribusi daerah memang menjadi komponen utama dalam pendapatan asli daerah tetapi penelitian ini tidak akan menggunakan kriteria yang telah disebutkan dalam teori oleh Devas sebagai ukuran karena penelitian ini bertujuan untuk meneliti strategi yang dilakukan Kabupaten Bekasi dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

B. Kerangka Pemikiran



Gambar II.1

Kerangka Berpikir

Sumber: berbagai sumber, diolah sendiri

Kerangka pemikiran peneliti dalam penelitian didasarkan pada tinjauan pustaka di atas. Pelimpahan wewenang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui kebijakan desentralisasi berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pelaksanaan kebijakan ini memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus

rumah tangganya sendiri walaupun ada beberapa urusan pemerintah yang tidak bisa dilimpahkan.

Salah satu kewenangan yang wajib dilimpahkan adalah wewenang di bidang anggaran. Pelimpahan wewenang ini lebih dikenal dengan desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal memberikan daerah wewenang untuk menggali sumber pendapatan asli daerah yang sesuai dengan kondisi daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Pemerintah daerah juga diberikan dana perimbangan untuk pemerataan pendapatan daerah. Dana perimbangan ini terdiri dari dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil. Dana alokasi umum diberikan dalam bentuk *block grant* dimana pemerintah daerah bebas menggunakan untuk keperluan daerahnya. Pelimpahan wewenang untuk menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah merupakan kesempatan yang bagi daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah.

Strategi dapat diterjemahkan ke dalam beberapa definisi. Dalam buku *Strategy Safari* karangan Mintzberg disebutkan strategi sebagai perspektif, strategi sebagai posisi, strategi sebagai perencanaan, strategi sebagai pola kegiatan dan strategi sebagai penipuan (*ploy*). Dalam pembahasan skripsi ini strategi dilihat dari definisi pola kegiatan, pola kegiatan yang dilakukan oleh dinas pendapatan daerah Kabupaten Bekasi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Pemerintah Kabupaten Bekasi melalui dinas pendapatan daerah (dipenda) memiliki wewenang

untuk menyusun strategi ini diakibatkan oleh pelimpahan wewenang yang diberikan pemerintah pusat di bidang anggaran.

Jadi kebijakan pelimpahan wewenang yang dilakukan pemerintah pusat diikuti dengan desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal mempengaruhi anggaran dari sisi penerimaan daerah yang di dalamnya terdapat pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan juga pinjaman daerah. Akibat adanya kewenangan ini, pemerintah daerah Kabupaten Bekasi dapat menerapkan strategi yang dianggap perlu untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

C. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Untuk mengetahui strategi peningkatan pendapatan asli daerah melalui pajak daerah dan retribusi daerah, peneliti menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Creswell mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai:

*“An inquiry process of understanding a social or human problem, based on building a complex, holistic picture, formed with words, reporting detailed views of informants, and conducted in a natural setting.”*³⁴

Pendekatan ini merupakan proses untuk menganalisa masalah sosial berdasarkan penggambaran yang rumit serta diperkuat dengan hasil wawancara informan. Peneliti menggunakan pendekatan kualitatif karena penelitian ini ingin menggambarkan bagaimana suatu daerah menggunakan wewenang yang dimiliki dalam mengatur pendapatan asli daerah. Selanjutnya Kirk dan Miller sebagaimana dikutip oleh

³⁴ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*, London: Sage Publications, Inc., 1994. hlm 1.

Moleong mendefinisikan penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuansosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasa dan peristilahannya.³⁵ Jadi penelitian kualitatif menekankan unsur manusia sebagai instrumen penelitian. Hanya manusia sebagai alat sajalah yang dapat berhubungan dengan objek lainnya yang mampu memahami kaitan kenyataan-kenyataan di lapangan. Peneliti dengan bantuan orang lain merupakan alat pengumpul data, sehingga dituntut kesadarannya untuk mengatasi faktor pengganggu di lapangan.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dapat diketahui dengan melihat tujuan dari penelitian tersebut. Terdapat tiga tujuan yang paling umum dari penelitian sosial, yaitu *exploration*, *description* dan *explanation*.³⁶ Dalam hal ini penulis bertujuan untuk mendapatkan gambaran mengenai bagaimana strategi yang digunakan oleh Kabupaten Bekasi dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya, maka tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian deskriptif (*description*). Earl Babbie mengatakan bahwa dalam penelitian deskriptif: “A major purpose of many social scientific studies is to describe

³⁵ Lexy J. Moleong, Metode Penelitian Kaulitatif, Bandung: Remaja Rosda Karya, 1989. hlm. 3

³⁶ Earl Babbie, *The Practice of Social Research 10th Edition*, USA:Thomson Learning, 2004. hlm 87.

situations and events. The researcher observes and then describes what was observed.”³⁷

Selanjutnya untuk mendapatkan manfaat yang lebih luas dalam penelitian deskriptif ini dilakukan juga interpretasi-interpretasi. Peneliti akan melakukan observasi terhadap daerah yang menjadi daerah studi serta menggambarkan hasil observasi dalam skripsi. Maka dari itu, selain bermaksud untuk mengungkapkan strategi yang digunakan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, peneliti juga akan menganalisis bagaimana kesesuaian strategi dengan kondisi serta kontribusinya terhadap pendapatan daerah Kabupaten Bekasi.

Berdasarkan jenisnya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian studi kasus karena berusaha untuk mengidentifikasi bagaimana proses yang terjadi dalam suatu lembaga dengan fokus pada satu kasus (*single case study*).³⁸ Dengan studi kasus peneliti akan mengidentifikasi bagaimana strategi yang digunakan oleh pemerintah Kabupaten Bekasi untuk mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya. Hal ini dilakukan melalui badan yang bertanggung jawab atas keuangan daerah di Kabupaten Bekasi yaitu Badan Pendapatan Daerah.

Berdasarkan manfaat penelitian, jenis penelitian dibagi menjadi dua, yaitu penelitian murni dan penelitian terapan.³⁹ Penelitian yang dilakukan oleh peneliti

³⁷ *Ibid*, hlm. 89

³⁸ Lawrence W. Neuman, *Social Research Methods, fifth ed.*, (US of America: Pearson Education, 2003) p.67

³⁹ Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada. 2005. hlm 38.

adalah penelitian murni karena penelitian ini dilakukan dalam kerangka akademis serta untuk mengembangkan ilmu pengetahuan.

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat cross-sectional.⁴⁰ Penelitian ini dilakukan dalam suatu waktu tertentu namun hal ini tidak mempengaruhi bagaimana peneliti melakukan penelitian karena data-data yang diperoleh peneliti dapat diperbaiki lagi sesuai dengan keadaan di masa yang akan datang.

3. Teknik pengumpulan data

Metode yang digunakan peneliti untuk pengumpulan data dalam penelitian ini adalah:

a. Metode Wawancara

Metode wawancara dilakukan dengan proses tanya jawab kepada narasumber yang telah ditetapkan. Tujuan wawancara untuk mendukung data yang diperoleh dari observasi yang telah dilakukan dan juga untuk mengetahui secara mendalam fenomena sosial yang terjadi pada lokus penelitian. Hasil wawancara mendalam juga digunakan untuk melihat kesesuaian dengan data-data sekunder yang didapat oleh peneliti. Wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara.

b. Kajian Literatur

Metode ini menggunakan dokumen-dokumen dan data-data berupa buku maupun artikel serta berbagai data tulisan lainnya yang terkait dengan masalah yang menjadi fokus penelitian, yaitu strategi optimalisasi pendapatan asli daerah yang dilakukan

⁴⁰ *Ibid.*

oleh Kabupaten Bekasi melalui pajak daerah dan retribusi daerah. Metode ini juga bertujuan untuk mendukung pengumpulan data yang sudah dilakukan.

4. Hipotesa Kerja

Dalam melakukan penelitian, peneliti memiliki hipotesa sementara yang mendukung kerja peneliti. Kebijakan desentralisasi fiskal menyebabkan pemerintah daerah memiliki kewenangan tertentu di bidang keuangan daerah. Salah satu kewenangan yang dimiliki berhubungan dengan pendapatan asli daerah. Hipotesa peneliti gunakan untuk penelitian ini adalah:

- a. Pemerintah Kabupaten Bekasi diduga melakukan strategi ekstensifikasi objek pajak daerah dan retribusi daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah
- b. Faktor pendukung peningkatan pendapatan asli daerah Kabupaten Bekasi adalah keberadaannya sebagai daerah kawasan industri. Sedangkan faktor penghambatnya peningkatan pendapatan asli daerah adalah kualitas sumber daya manusia yang masih rendah.

5. Narasumber/Informan

Dalam teknik pengumpulan data, penulis menyebutkan akan melakukan wawancara mendalam untuk mengumpulkan data-data yang akan memperkuat hasil analisis peneliti. Narasumber atau informan yang akan diwawancarai oleh peneliti adalah:

1. Kepala Bagian Peningkatan dan Penggalian Dipenda Kabupaten Bekasi
2. Kepala Bagian Pendataan dan Pendaftaran Dipenda Kabupaten Bekasi

6. Site Penelitian

Penentuan site penelitian didasarkan pada tema yang peneliti angkat dalam menyusun skripsi ini. Site penelitian berada di kantor pemerintahan Kabupaten Bekasi khususnya pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bekasi. Letak site penelitian di Komplek Perkantoran Pemerintahan Kabupaten Bekasi, Desa Sukamahi, Kecamatan Cikarang Pusat.

7. Keterbatasan Penelitian

Keterbatasan penelitian berkaitan dengan site penelitian. Karena penelitian yang dilakukan hanya di wilayah Kabupaten Bekasi maka hasil penelitian ini berlaku pada lokasi penelitian (bersifat idiografik). Hasil penelitian tentang strategi optimalisasi pendapatan asli daerah ini belum tentu dapat diterapkan di daerah lain. Keadaan ini diakibatkan oleh faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi situasi wilayah tersebut. Keterbatasan penelitian bisa bertambah setelah pelaksanaan penelitian itu sendiri.