

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengelolaan pemerintahan daerah di Indonesia memasuki babak baru seiring diberlakukannya desentralisasi fiskal. Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah jo UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah jo UU No. 33 tahun 2004, pemerintah pusat mencoba meletakkan kembali arti penting otonomi daerah pada posisi yang sebenarnya, yaitu bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan. Kewenangan daerah tersebut mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Penyerahan berbagai kewenangan tersebut berdampak pada pembiayaan pemerintah daerah. Untuk itu diperlukan penyerahan dan pengalihan pembiayaan dari pemerintah pusat kepada daerah guna membiayai kewenangan yang diserahkan pemerintah pusat. Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 1999 jo UU No. 33 Tahun 2004 penyerahan sumber pembiayaan tersebut terhimpun dalam sumber pembiayaan yang berasal dari dana perimbangan yang mencakup bagian daerah dalam penerimaan PBB, BPHTB, penerimaan sumber daya alam, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi khusus. Selain dana perimbangan, sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah pendapatan asli daerah, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan daerah yang sah.

Kewenangan yang begitu luas tentunya akan membawa dampak-dampak tertentu bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya itu. Salah

satunya adalah bahwa daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya. Berkaitan dengan hal tersebut, Koswara (2005) menyatakan bahwa daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Mengingat tidak semua sumber pembiayaan diberikan kepada daerah, maka daerah diwajibkan menggali sumber-sumber keuangannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Mamesah, 1995). Rasyid (2002) mengemukakan hal yang senada bahwa untuk dapat menyelenggarakan urusan rumah tangganya, daerah harus mempunyai keuangan sendiri, sehingga tidak selalu tergantung pada sumber-sumber dari pemerintah pusat.

Bastian (2001) menegaskan bahwa tujuan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara nyata, optimal, terpadu dan dinamis, serta bertanggungjawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan terhadap daerah dan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal atau daerah.

Mardiasmo (2002) mengharapkan desentralisasi menghasilkan dua manfaat nyata yakni pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam pembangunan serta mendorong hasil pembangunan diseluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah dan kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan

keputusan publik ketingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi paling lengkap.

Ditetapkannya paket Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, memberi peluang kepada daerah untuk menggali potensi lokal penerimaan daerah dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pemerintah Daerah dalam melaksanakan desentralisasi memiliki penerimaan daerah yang berasal dari pendapatan daerah dan pembiayaan. Adapun sumber pendapatan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan. Khusus untuk penerimaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Kemampuan pendanaan merupakan satu bagian penting untuk menilai secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Tanpa adanya dana yang cukup maka tidak mungkin daerah mampu menyelenggarakan tugas dan kewajiban serta segala kewenangan yang melekat untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan. Dengan perkataan lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Ini berarti, dalam penyelenggaraan urusan rumah tangganya, daerah membutuhkan dana atau uang. (Kaho, 1997)

Ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi sebagaimana dijelaskan oleh Halim (2001), yaitu (1) kemampuan keuangan daerah, dimana daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan

sendiri yang cukup memadai untuk penyelenggaraan pemerintahannya, dan (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Tabel I.1.
Prosentase Distribusi Rata-Rata Sumber Pendapatan Daerah Provinsi
di Indonesia Tahun 2003 – 2008

No	Tahun	PAD	Dana Perimbangan	Lain-Lain PD Yang Sah
1	2003	44,59%	51,19%	4,22%
2	2004	49,40%	43,10%	7,50%
3	2005	49,16%	43,38%	7,46%
4	2006	41,79%	50,20%	8,01%
5	2007	41,36%	45,37%	13,27%
6	2008	46,02%	49,16%	4,82%
Rata-Rata		45,39%	47,07%	7,55%

Sumber data : DJPKPD diolah kembali

Dari tabel I.1 tersebut dapat dikatakan bahwa sumber pendapatan daerah provinsi antara tahun 2003-2008 secara rata-rata masih bergantung kepada pemberian pemerintah pusat, karena sumber pendapatan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD) masih berada dibawah transfer pemerintah pusat. Sedangkan untuk daerah kabupaten kota, pendapatan transfer merupakan sumber pendapatan daerah yang paling dominan sebagaimana tergambar dalam tabel I.2.

Tabel I.2.
Prosentase Distribusi Rata-Rata Sumber Pendapatan Daerah
Kabupaten Kota di Indonesia Tahun 2003 – 2008

No	Tahun	PAD	Dana Perimbangan	Lain-Lain PD Yang Sah
1	2003	7,71%	84,62%	7,67%
2	2004	4,50%	87,22%	8,28%
3	2005	8,32%	82,41%	9,27%
4	2006	6,31%	87,88%	5,81%
5	2007	6,99%	88,73%	4,29%
6	2008	7,23%	88,20%	4,57%
Rata-Rata		6,84%	86,51%	6,65%

Sumber data : DJPKPD diolah kembali

Salah satu unsur terpenting dari pembiayaan pemerintah daerah adalah besarnya kontribusi pendapatan asli daerah (PAD). Pendapatan asli daerah ini merupakan bukti nyata dukungan masyarakat lokal kepada pemerintahnya untuk menjalankan proses pemerintahan secara otonom sejalan dengan pemberian otonomi daerah melalui mekanisme desentralisasi fiskal. Untuk itu pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan sektor yang memiliki potensi untuk dikembangkan menjadi sumber PAD.

Pendapatan asli daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan serta lain-lain pendapatan daerah yang sah. Sesuai dengan prinsip dalam kebijakan ekonomi daerah yang mengedepankan kemandirian daerah dalam pembiayaan penyelenggaraan tugas dan kewenangannya, maka harus diupayakan agar PAD menjadi sumber pendapatan utama dalam APBD. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan salah satu unsur penting dan merupakan kontributor utama pendapatan asli daerah.

Seiring dengan pemberian kewenangan yang luas dalam upaya untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah dalam rangka pembiayaan pemerintahan dan pembangunan, daerah dituntut untuk dapat mempertanggungjawabkan dari mana sumber pembiayaan tersebut diperoleh dan kemana dibelanjakannya. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 memberikan arah tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan pemerintah.

Akuntabilitas publik merupakan tuntutan terhadap perlunya transparansi dalam pemberian informasi kepada publik. Akibat langsung dari otonomi daerah terhadap akuntansi sektor publik adalah pemerintah daerah dituntut untuk mampu memberikan informasi keuangan kepada publik, DPRD, dan pihak-pihak lain yang berkepentingan. Dalam konteks organisasi pemerintahan daerah yang perlu diinformasikan adalah aktifitas

dan kinerja keuangan pemerintah daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut.

Sebagai langkah nyata untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah. Berkaitan dengan semangat reformasi keuangan daerah, maka pertanggungjawaban keuangan oleh pemerintah daerah dapat digunakan sebagai dasar penilaian kinerja keuangannya. Salah satu alat untuk menganalisa kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. (Halim, 2002)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan dalam bentuk laporan keuangan yang harus disusun sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan dan setidaknya terdiri atas :

- a. Laporan Realisasi Anggaran
- b. Neraca
- c. Laporan Arus Kas
- d. Catatan Atas Laporan Keuangan

Salah satu tujuan laporan keuangan adalah menyediakan informasi mengenai kecukupan penerimaan serta sumber-sumbernya pada periode berjalan untuk membiayai seluruh pengeluaran. Selain itu laporan keuangan juga memiliki beberapa karakteristik yang salah satunya adalah dapat dibandingkan, yang maknanya adalah bahwa informasi yang termuat dalam laporan keuangan akan berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas lainnya yang sejenis.

Dalam Laporan Realisasi Anggaran diantaranya termuat rencana dan realisasi penerimaan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan Asli Daerah untuk satu tahun anggaran. Dari laporan realisasi anggaran tersebut selain dapat mengukur mengenai pencapaian suatu jenis pendapatan atas

anggaran yang ditetapkan sebelumnya juga dapat diperhitungkan proporsi masing-masing pendapatan terhadap total pendapatan.

Terkait dengan pendapatan asli daerah, seorang pakar dari World Bank seperti dikutip Riduansyah (2001) berpendapat bahwa batas 20% perolehan PAD merupakan batas minimum untuk menjalankan otonomi daerah. Sekiranya PAD kurang dari angka 20% maka daerah tersebut akan kehilangan kredibilitasnya sebagai kesatuan yang mandiri. Selain itu terdapat indikator lain yang juga dapat digunakan untuk mengukur kemandirian daerah yaitu kemampuan keuangan daerah. Kemampuan keuangan daerah dalam era otonomi daerah sering diukur dengan menggunakan kinerja PAD. Besar kecilnya penerimaan PAD seringkali dihubungkan dengan keberhasilan daerah dalam menjalani otonomi daerah. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah seyogyanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah (Kuncoro, 2007). Dalam rangka meningkatkan PAD banyak daerah berlomba-lomba untuk memungut berbagai jenis pajak daerah dan retribusi daerah. Hal ini terlihat dari begitu banyaknya peraturan daerah yang terkait dengan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang diajukan ke Kementerian Dalam Negeri untuk mendapatkan persetujuan.

Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan jenis Pendapatan Asli Daerah terdiri dari (1) hasil pajak daerah, (2) hasil retribusi daerah, (3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan (4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah, pemerintah Republik Indonesia telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Sebagaimana undang-undang sebelumnya, dalam undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 mengelompokkan pajak daerah dalam dua tingkatan yaitu pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota.

B. Permasalahan Penelitian

Pelaksanaan otonomi daerah di titik beratkan pada daerah kabupaten dan kota. Hal ini didasarkan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II.

Jakarta sebagai Ibukota Negara mendapatkan perlakuan tersendiri dalam pelaksanaan otonomi. Berdasarkan, Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, otonomi di Jakarta hanya diberikan pada lingkup Propinsi. Dengan otonomi yang diberikan pada tingkat propinsi, maka selain melaksanakan fungsi-fungsi yang merupakan wewenang pemerintah provinsi, Pemerintah DKI Jakarta juga melaksanakan fungsi-fungsi pemerintah Kabupaten/Kota. Konsekuensinya adalah bahwa sumber penerimaan Pemerintah DKI Jakarta selain berasal dari sumber penerimaan tingkat provinsi juga berasal dari sumber penerimaan kabupaten/kota (Ismail, 2007), atau dengan kata lain seluruh jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diberlakukan pada tingkat Propinsi.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang kontribusi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap perolehan PAD dan APBD pada suatu pemerintah daerah sebagai kajian tugas akhir. Mengingat penulis bertugas pada pemerintah Provinsi DKI Jakarta maka tugas akhir ini diberi judul “**Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi DKI Jakarta**”.

Tulisan ini mengarahkan perhatian untuk berusaha menjawab pertanyaan :

1. Bagaimana kontribusi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap perolehan PAD Pemerintah Daerah Propinsi DKI Jakarta.

2. Bagaimana kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah terhadap total perolehan penerimaan Pemerintah Daerah Propinsi DKI Jakarta yang tergambar dalam APBD.

C. Tujuan Penelitian

1. Menjelaskan sumbangan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap perolehan PAD khususnya pada Pemerintah Daerah Propinsi DKI Jakarta
2. Menggambarkan sumbangan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap total penerimaan Pemerintah Daerah Propinsi DKI Jakarta yang tercermin dalam APBD.
3. Menganalisa sumber pendapatan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian tentang kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah terhadap PAD dan APBD Provinsi DKI Jakarta ini diharapkan :

1. dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan dengan harapan dapat menjadi acuan untuk penelitian selanjutnya bagi yang tertarik dalam bidang pendapatan daerah.
2. bagi Pemerintah Daerah Propinsi DKI Jakarta, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dalam pengambilan kebijakan dimasa datang khususnya bidang pendapatan daerah.
3. bagi praktisi, khususnya aparat yang terkait dalam pemungutan pendapatan daerah dapat dijadikan acuan untuk dapat meningkatkan penerimaan pendapatan daerah khususnya dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif, yaitu berusaha untuk menggambarkan dan menafsirkan data mengenai pola penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah yang berdampak pada kontribusi PAD

dalam APBD pemerintah daerah khususnya penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah yang diterima oleh Pemerintah Daerah Propinsi DKI Jakarta sebagai pilihan studi kasus. Data yang digunakan adalah data realisasi APBD Propinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2004 – 2009.

F. Sistematika Penulisan

Dalam tulisan karya akhir ini sistematika penulisan yang digunakan adalah sebagai berikut :

Bab I PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan membahas tentang latar belakang masalah, permasalahan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian yang digunakan dan sistematika penulisan

Bab II LANDASAN TEORI

Bab ini berisi teori-teori yang digunakan untuk memahami dan menganalisa permasalahan yang akan diteliti. Dengan ini diharapkan penelitian sesuai secara akademis.

Bab III GAMBARAN UMUM SUBYEK PENELITIAN

Bab ini merupakan deskripsi gambaran umum Provinsi DKI Jakarta sebagai subyek penelitian

Bab IV ANALISA DAN HASIL PENELITIAN

Berisi deskripsi hasil penelitian dan analisa atas data yang diperoleh dan menjelaskan apa yang menjadi tujuan pokok penelitian

Bab V KESIMPULAN DAN SARAN

Merupakan bagian terakhir dari penelitian berupa penarikan kesimpulan dari hasil penelitian serta saran-saran.