

BAB I

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dimulai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan berlakunya kedua undang-undang tersebut, maka akan menimbulkan perbedaan antara daerah yang satu dengan yang lainnya terutama dalam hal kemampuan keuangan daerah. Otonomi daerah itu sendiri adalah pemberian wewenang kepada daerah untuk mencari dan mengolah sumber daya yang berpotensi di daerah tersebut (Ismail, 2003 : 1).

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari APBD, selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut, pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintah dan pembangunan didaerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Sumber-sumber keuangan daerah menurut UU. No 25 Tahun 1999 terdiri dari

(Kuncoro,2004:7):

- (a) Pendapatan Asli Daerah (PAD),
- (b) Dana Perimbangan,
- (c) Pinjaman Daerah dan
- (d) Lain - Lain Pendapatan Yang Sah (hibah dan dana darurat).

Penerimaan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber pendapatan yang cukup diandalkan oleh pemerintah daerah kota / kabupaten karena dana ini murni dihasilkan sendiri dan dapat digunakan sepenuhnya untuk dimanfaatkan sesuai prioritas daerah dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Struktur Penerimaan Asli Daerah (PAD) antara lain terdiri dari:

- (a) Pos Pajak Daerah,
- (b) Pos Retribusi Daerah,
- (c) Pos Laba Badan Usaha Milik Daerah,
- (d) Pos Penerimaan dari Dinas – Dinas dan
- (e) Pos Penerimaan Lain-lain.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimiliki masing-masing daerah merupakan salah satu kriteria penting untuk mengetahui dan mengukur secara nyata kemampuan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pajak dan retribusi daerah sering menjadi tumpuan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu propinsi Indonesia yang memiliki wilayah administrasi terdiri dari satu daerah kota dan 4 daerah kabupaten.

Masing-masing wilayah tersebut memiliki karakteristik yang berbeda-beda, sesuai dengan kondisi dan potensi masing-masing daerah. Dalam perekonomian Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki keunggulan yang menonjol dari sumber daya alam (kepariwisataan, perdagangan, hotel dan restoran, serta jasa lainnya) dan sumber daya manusia yang memadai untuk mencapai kemandirian keuangan daerah. Dalam struktur pendapatan asli daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah sangat berperan (Soeratno dan Suparmono, 2002 : 14). Tabel 1.1 menunjukkan peranan pajak dan retribusi daerah dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Tabel 1.1
Kontribusi Pajak dan Retribusi Daerah Pada PAD Propinsi DIY (000 Rp),
1994-2004

Thn	PAD	Pajak	%	Retribusi	%	Laba BUMD	%	Penerimaan Dinas	%	Penerimaan Lain-Lain	%
1994	39.081.196	33.870.891	15,42	2.377.182	1,08	953338	0,43	529747	0,24	1.350.038	0,61
1995	49.905.942	40.229.883	16,10	3.634.333	1,45	977927	0,39	562407	0,22	4.501.392	1,80
1996	53.497.224	46.577.177	19,87	3.222.528	1,37	1948745	0,83	659704	0,28	1.089.070	0,46
1997	61.617.602	54.216.096	20,84	3.070.825	1,18	2621424	1,00	678800	0,26	1.030.457	0,39
1998	39.197.753	34.136.041	22,95	1.225.948	0,82	3288688	2,21	786740	0,52	1.156.891	0,77
1999	57.877.500	49.468.951	27,33	2.419.491	1,33	4845606	2,67	-	-	1.143.452	0,63
2000	84.225.979	74.226.339	30,68	2.631.122	1,08	4673831	1,93	-	-	2.694.687	1,11
2001	142.284.892	123.516.267	27,04	3.964.474	0,86	4.385.831	0,96	-	-	10418320	2,28
2002	169.489.772	151.400.413	31,43	4.049.953	0,84	7.577.808	1,57	-	-	6.461.598	1,34
2003	208.475.720	181.334.683	34,57	7.965.877	1,51	8.167.984	1,55	-	-	11.006.176	2,09
2004	290.099.681	256.636.192	44,10	9.920.690	1,70	13.245.721	2,27	-	-	10.297.078	1,77

Sumber data : BPS, DIY dalam angka tahun 1994-2004

Pajak dan retribusi daerah merupakan dua sumber penerimaan utama di samping Laba Badan Usaha Milik Daerah dalam struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang selalu diandalkan dari tahun ke tahun oleh Propinsi Daerah Istimewa

Yogyakarta. Dilihat dari Tabel 1.1, kontribusi pajak mengalami peningkatan yang cukup besar setelah diberlakukan otonomi daerah, yaitu pada tahun 2004 sebesar 44,10 persen mengalami kenaikan sebesar 9,53 persen. Begitu juga dengan retribusi daerah mengalami kenaikan pada tahun 2004 sebesar 0,19 persen. Pengaruh krisis ekonomi pada tahun 1998 tidak berdampak besar pada kontribusi pajak dan retribusi daerah terhadap (PAD).

Peran pemerintah daerah semakin besar dalam pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta namun pemerintah daerah mempunyai kendala dalam hal kecukupan dana untuk membiayai kegiatan pembangunan. Kendala ini dapat diatasi melalui pemberdayaan masyarakat daerah untuk meningkatkan kemandirian ekonomi daerah. Usaha tersebut dapat tercapai dengan meningkatkan kemampuan keuangan sendiri yaitu dengan upaya peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pengukuran sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), seperti *trend* pertumbuhan PAD, dan elastisitas pajak dan retribusi daerah terhadap PAD penting dilakukan karena dapat digunakan oleh pemerintah untuk melakukan kebijakan yang tepat sasaran.

1.2 Perumusan Masalah

Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana ketersediaan dana Pendapatan Asli Daerah (PAD) di masa yang akan datang.?

2. Bagaimana sensitivitas pajak dan retribusi daerah terhadap besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah maka tujuan dari penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui ketersediaan dana dalam PAD.
2. Untuk mengetahui sensitivitas pajak dan retribusi daerah terhadap besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah Daerah.

Memberi informasi tentang potensi pajak dan retribusi daerah dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

2. Bagi Penulis.

Penelitian ini merupakan kesempatan bagi penulis untuk mengimplementasikan dan menerapkan ilmu yang telah diperoleh selama kuliah.

1.5 Studi Terkait.

Didi Nuryadin (2004) melakukan studi tentang analisis potensi pajak dan retribusi Kota Magelang. Berdasarkan studi tersebut diperoleh kesimpulan sebagai berikut : (1) peranan PAD dalam mendukung APBD masih rendah, dengan demikian RAPBD Kota Magelang belum mendukung oleh kemandirian daerah secara finansial. Dilihat

dari struktur PAD, diketahui bahwa retribusi daerah mempunyai proporsi terbesar dalam pembentukan PAD sampai tahun anggaran 2002. (2) Dari rasio PAD terhadap TPD, diperoleh informasi bahwa derajat desentralisasi fiskal Kota Magelang masih relatif rendah, berarti tingkat kemandirian daerah dalam pembiayaan pembangunan masih relatif rendah. (3) penerimaan PAD cenderung efektif atau penerimaan melebihi target yang ditetapkan. Analisis elastisitas pajak dan retribusi menunjukkan elastisitas negatif pada tahun 2000. (4) secara umum kondisi pajak di Kota Magelang tergolong baik mengingat terus terjadinya peningkatan klasifikasi dari potensial ke prima.

Thamrin Simanjuntak (2004) melakukan studi tentang analisis potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara. Berdasarkan studi tersebut diperoleh kesimpulan sebagai berikut : (1) setiap daerah memiliki wewenang dan kewajiban untuk mengali sumber keuangannya sendiri dengan melakukan segala upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. (2) Dalam rangka upaya peningkatan PAD, perlu dilakukan pengukuran keberhasilan dengan menghitung indikator keuangan yang terdiri dari: daya pajak (*Tax Effort*), Efektifitas (*Effectivity*), Efisiensi (*Efficiency*), Elastisitas (*Elasticity*). (3) untuk menganalisa potensi sumber-sumber PAD dibutuhkan pengetahuan tentang beberapa variabel yang dapat dikendalikan dan yang tidak dapat dikendalikan yaitu: kondisi awal daerah, peningkatan cakupan, perkembangan PDRB perkapita riil, pertumbuhan penduduk, tingkat inflasi, penyesuaian tarif, pembangunan baru, sumber pendapatan baru dan

perubahan peraturan. (4) Penghitungan potensi PAD dapat dilakukan dengan menganalisis potensi tersebut dari segi makro dan mikro.

Soeratno dan Suparmono (2002) melakukan studi tentang urgensi pajak daerah dan penghasilan daerah dalam struktur Pendapatan Asli Daerah dalam struktur pendapatan asli daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1991-2000. Berdasarkan studi tersebut diperoleh kesimpulan sebagai berikut: (1) pajak daerah merupakan sumber pendapatan asli daerah yang paling dominan dibandingkan dengan sumber penerimaan lainnya di Propinsi DIY. (2) sesuai dengan hipotesis yang telah ditetapkan, seluruh kabupaten, kota dan Propinsi DIY pajak daerah dan retribusi daerahnya bersifat elastis. Ini membawa konsekuensi bahwa apabila pemerintah ingin meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka pajak daerah dan retribusi daerah menjadi variabel kunci bagi peningkatan PAD. (3) dilihat dari koefisien korelasi dan trend runtun waktu, dapat dikatakan bahwa pemerintah sangat menggantungkan diri pada pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembiayaan pembangunan daerah.

Supramono (2003) melakukan studi terhadap posisi pajak dan retribusi sebagai sumber penerimaan di Kota Semarang. Berdasarkan studi tersebut diperoleh kesimpulan bahwa meskipun dengan pertimbangan efisiensi dan efektifitas penerimaan daerah, jenis pajak dan retribusi daerah telah dilakukan pengurangan atau pemangkasan terhadap beberapa jenis retribusi yang dianggap tidak berpotensi. Hasil identifikasi potensi menemukan hanya beberapa jenis retribusi saja mempunyai posisi prima dijadikan andalan sumber penerimaan daerah Kota Semarang. Penerimaan

tersebut meliputi: pajak penerangan jalan dan retribusi yang lain masih membutuhkan penanganan ekstra.

1.6 Definisi Operasional

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD).

PAD merupakan pendapatan rutin dari usaha-usaha pemerintah daerah dalam memanfaatkan potensi-potensi yang terdapat di daerahnya sendiri untuk membiayai tugas-tugas yang akan dilaksanakan oleh aparatur pemerintah.

Sumber Pendapatan Asli Daerah adalah

- (a) Pos Pajak Daerah,
- (b) Pos Retribusi Daerah,
- (c) Pos Laba Badan Usaha Milik Daerah,
- (d) Pos Penerimaan dari Dinas – Dinas dan
- (e) Pos Penerimaan Lain-Lain.

Data diambil dari Badan Pusat Statistik, Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka Tahun 1994 - 2004.

2. Pajak Daerah

Menurut Mardiasmo pajak daerah merupakan pungutan yang dilakukan oleh daerah yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh daerah untuk kepentingan biaya rumah tangga daerah tersebut (Soeratno dan Suparmono, 2002:15).

Data diambil dari Badan Pusat Statistik, Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka Tahun 1994 - 2004

3. Retribusi Daerah

Merupakan suatu bentuk pungutan sebagai imbalan atas manfaat yang diperoleh secara langsung oleh seseorang atau badan jasa yang nyata dari pemerintah daerah, seperti pelayanan pekerjaan, pertukaran barang, atau ijin yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah (Soeratno dan Suparmono, 2002:15).

Data diambil dari Badan Pusat Statistik, Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka Tahun 1994 - 2004.

1.7 Metodologi Penelitian.

1.7.1 Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diterbitkan oleh BPS. Data Pendapatan Daerah dari tahun 1994 - 2004 yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik dalam beberapa nomor penerbitan.

1.7.2 Alat Analisis

Alat analisis yang dipakai untuk penelitian ini adalah

1. Trend data

$$\hat{Y} = a + b \cdot X$$

Di mana :

\hat{Y} = Nilai proyeksi variabel Y untuk suatu nilai waktu

a = Konstanta,

b = *Slope*, menunjukkan berapa satuan Y akan berubah seandainya waktu berubah 1 satuan.

Menurut *Least Square Methode*, nilai a dan b pada persamaan trend linear dapat dicari sebagai berikut :

$$a = \frac{\sum Y}{n} \qquad b = \frac{\sum XY}{\sum X^2}$$

Di mana:

$\sum Y$ = Jumlah nilai pajak dan retribusi daerah

n = Jumlah tahun dalam data

$\sum XY$ = Jumlah perkalian variabel waktu dan PAD

$\sum X^2$ = Jumlah kuadrat dari variabel waktu

2.Elastisitas

Alat analisis elastisitas merupakan ukuran untuk menentukan struktur PAD di suatu daerah. Elastisitas ini untuk menunjukkan sensitivitas pajak dan retribusi daerah terhadap kenaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Bentuk persamaannya adalah (Soeratno dan Suparmono, 2002) :

$$PAD = a_1 + b_1 \text{ Pajak Daerah} + b_2 \text{ Retribusi Daerah}$$

1.8 Sistematika Penulisan

Sistematika pembahasan di dalam penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Bab ini berisi pendahuluan dari penulisan skripsi yang mempunyai cakupan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi terkait, definisi operasional, metodologi penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II : Landasan Teori

Bab ini berisi landasan teori dari penulisan skripsi yang meliputi uraian teoritis yang berhubungan dengan masalah penelitian yang sedang diteliti.

BAB III : Gambaran Umum

Bab ini berisi tentang segala situasi dan keadaan dari Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta secara umum, meliputi keadaan geografis, pemerintahan dan kependudukan, keuangan daerah dan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

BAB IV : Analisis Data

Bab ini berisi tentang penjelasan hasil dari pengolahan dan analisis terhadap data pajak dan retribusi daerah yang telah dikumpulkan sesuai dengan tujuan penelitian dengan menggunakan alat analisis yang telah ditentukan.

BAB V : Penutup

Bab ini berisi kesimpulan hasil pengolahan dan analisis akan penelitian yang telah dilakukan, dan saran mengenai peranan pajak daerah dan retribusi daerah dalam struktur PAD di DIY.

