

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Tahun 2001 merupakan era baru dalam tatanan pemerintahan. Era otonomi daerah yang dimulai tahun bertepatan dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Dengan diberlakukannya Undang-Undang ini akan terjadi perubahan yang sangat mendasar dalam sistem pengelolaan pemerintahan yang selama ini bersifat sentralistik menjadi bersifat desentralistik (Supramono, 2003:37).

Implikasi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah transformasi peran pemerintah pusat dan daerah. Peran pemerintah pusat semakin kecil, sebaliknya peran pemerintah daerah akan semakin besar dalam pembangunan di wilayahnya. Dengan demikian pembangunan daerah diharapkan lebih berorientasi pada kebutuhan daerah setempat (Wijaya, 1992:21).

Pemerintah daerah memiliki peluang yang luas sekaligus sebagai kewajiban serta tantangan yang tidak ringan dalam perencanaan pembangunan dan pengolahan sumber-sumber yang ada di daerah (Kustiawan, 2000:346). Pemerintah daerah perlu melakukan reorganisasi dan restrukturisasi organisasi pemerintah dengan menerapkan manajemen satu atap. Namun proses perubahan tersebut tidak terlepas dari adanya berbagai kendala meliputi faktor instrumental, struktural, kultural, keterbatasan di bidang keuangan dan pemberdayaan masyarakat (Suwandi, 1998:24).

Pemberian otonomi daerah selain menuntut daerah melakukan reorganisasi, ada tuntutan agar daerah mempunyai kemampuan berdiri sendiri dalam bidang keuangan (Kaho, 2001:32). Dengan demikian, kemampuan keuangan yang ditunjukkan melalui besaran 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 (Supramono, 2003:38).

Pajak merupakan sumber pemasukan utama yang potensinya dipertimbangkan dalam setiap penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah, baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan. Namun, potensi tersebut kurang digali secara optimal karena kurangnya kebijakan dan peraturan yang mendukung hal ini antara lain karena masih rendahnya profesionalisme aparat dan masyarakat wajib pajak dan sistem pemungutan pajak yang masih lemah (Haning dan Radianto, 2005:66).

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah (Pemda) yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi, baik berkaitan dengan masalah desentralisasi kewenangan maupun desentralisasi keuangan. Tujuan 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 dan mendorong terciptanya inovasi. Pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan dan daerah masing-masing khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan belanja rutin dan pembangunan daerahnya. Sebagai salah satu daerah di Indonesia, Kabupaten Bantul, Yogyakarta sedang giat berusaha meningkatkan pendapatan daerahnya, baik dari segi pajak maupun retribusi daerah. Desentralisasi fiskal yang diberlakukan di Kabupaten Bantul, Yogyakarta mendorong pemerintah kabupaten Bantul untuk terus-menerus menggali potensi-potensi daerahnya sekaligus mengelola keuangan daerahnya dengan baik (Haning dan Radianto, 2005:67).

Dari uraian di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti bagaimana potensi efisiensi, pertumbuhan, kontribusi dan matriks potensi dari setiap jenis pajak daerah sebagai sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Bantul.

Jenis-jenis pajak daerah Kabupaten Bantul sebelum dan sesudah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dari tahun anggaran 1994 sampai dengan 2003, adalah :

1). Pajak Potong Hewan.

Merupakan pajak yang dipungut atas tempat yang digunakan untuk memotong sapi, kerbau, kuda dan babi yang dipelihara.

2). Pajak Pembangunan I

Merupakan pajak atas bangunan-bangunan yang tidak permanen termasuk juga warung makanan yang di pinggir jalan pada waktu malam hari dan juga penginapan seperti hotel, losmen, Quest House dan lain-lain yang sejenis.

3). Pajak Radio

Merupakan pajak yang dipungut atas segala alat yang dapat untuk menerima gelombang radio.

4). Pajak Bangsa Asing

Merupakan pajak yang dipungut atas orang-orang Bangsa Asing yang bertempat tinggal di daerah hukum Kabupaten Bantul Yogyakarta.

5). Pajak Hotel

Merupakan pajak atas bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk dapat menginap/istirahat, memperoleh pelayanan, dan atau fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran, termasuk bangunan lainnya yang menyatu, dikelola dan dimiliki oleh pihak sama.

6). Pajak Restoran Merupakan pajak atas tempat menyantap makanan dan atau minuman yang disediakan dengan dipungut bayaran, termasuk rumah makan, café, bar dan sejenisnya.

7). Pajak Hiburan

Merupakan pajak yang dipungut atas semua pertunjukan, permainan dan atau keramaian dengan nama dan bentuk apapun, yang ditonton atau dinikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran, tidak termasuk penggunaan fasilitas untuk olah raga.

8). Pajak Reklame

Merupakan pajak yang dipungut atas benda, alat, perbuatan atau media yang menurut bentuk susunan dan corak ragamnya untuk tujuan komersial, dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan, dan memujikan suatu barang, jasa atau orang yang ditempatkan atau yang dapat dilihat, dibaca dan atau didengar dari suatu tempat oleh umum, kecuali yang dilakukan pemerintah.

9). Pajak Anjing

Merupakan pajak atas orang pribadi yang memelihara dan memiliki anjing.

10). Pajak Kendaraan Tidak Bermotor

Merupakan pajak kendaran tidak bermotor yang digerakan oleh tenaga manusia atau hewan, kecuali kendaraan yang berjalan di atas rel.

11). Pajak Penerangan Jalan

Merupakan pajak yang dipungut atas setiap penggunaan tenaga listrik arus bolak-balik yang berasal dari Perusahaan Listrik Negara (PLN) maupun bukan PLN.

12). Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C

Merupakan pajak atas kegiatan pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C.

Jenis-jenis pajak di atas yang termasuk Pajak Daerah merupakan salah satu komponen dari PAD, dimana setiap daerah harus membiayai pengeluaran daerahnya yang pembiayaannya berasal dari potensi-potensi yang ada di daerah bersangkutan. Pajak Daerah ini dikelola oleh daerah yang kemudian akan

dikembalikan lagi kepada masyarakat daerah tersebut dalam bentuk pelayanan publik (Haning dan Radianto, 2005:68).

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah :

- 1). Bagaimanakah potensi pajak daerah sebagai sumber penerimaan pendapatan asli daerah di Kabupaten Bantul sebelum dan sesudah otonomi daerah dengan pendekatan potensi efisiensi?
- 2). Bagaimanakah potensi pajak daerah sebagai sumber penerimaan pendapatan asli daerah di Kabupaten Bantul sebelum dan sesudah otonomi daerah dengan pendekatan tingkat pertumbuhan?
- 3). Bagaimanakah potensi pajak daerah sebagai sumber penerimaan pendapatan asli daerah di Kabupaten Bantul sebelum dan sesudah otonomi daerah dengan pendekatan tingkat kontribusi?
- 4). Bagaimanakah potensi pajak daerah sebagai sumber penerimaan pendapatan asli daerah di Kabupaten Bantul sebelum dan sesudah otonomi daerah dengan pendekatan matriks potensi?

I.3. Batasan Masalah

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1). Lokasi penelitian adalah di pemerintah Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

- 2). Penghitungan potensi daerah dilakukan dengan menganalisis secara makro, yaitu memandang pemerintah sebagai pelaku pokok terpenting dalam upaya pengembangan potensi daerah. Hal ini dilakukan dengan cara menganalisis secara umum data-data tentang PAD yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah sebelum dan sesudah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah. Potensi daerah di Kabupaten Bantul yang dilihat dari pajak daerah. Kemudian untuk mengetahui potensi daerah tersebut digunakan pendekatan potensi efisiensi, tingkat pertumbuhan, tingkat kontribusi dan matriks potensi.
- 3). Jenis-jenis pajak daerah yang digunakan adalah jenis-jenis pajak daerah yang mempengaruhi PAD di Kabupaten Bantul. Jenis-jenis pajak daerah sebelum diberlakukannya Undang-Undang Perpajakan Nomor 34 Tahun 2000 adalah pajak potong hewan, pajak pembangunan I, pajak radio, pajak bangsaasing, pajak tontonan, pajak reklame, pajak anjing, pajak kendaraan tak bermotor, pajak penerangan jalan, dan tunggakan pajak. Sedangkan jenis-jenis pajak daerah sesudah diberlakukannya Undang-Undang Perpajakan Nomor 34 Tahun 2000 adalah pajak hotel dan restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan golongan C, pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan dan tunggakan pajak. Tetapi pada tahun anggaran 2001, 2002, dan 2003 tunggakan pajak dihapus dan khususnya pada tahun anggaran 2003 pajak hotel dan restoran dipisah menjadi dua jenis

penerimaan pajak, dan pada tahun itu juga pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan dihapus.

- 4). Periode penelitian adalah dari tahun anggaran 1994 sampai dengan tahun anggaran 2003. Dengan diambilnya tahun anggaran 1994 sampai dengan tahun 2003 sebagai periode penelitian dikarenakan tidak tersedianya data untuk tahun anggaran sebelum tahun anggaran 1994 dan sesudah tahun anggaran 2003.
- 5). Potensi pajak daerah dapat dilihat dari efisiensi, kontribusi, laju pertumbuhan, dan matriks potensi.

I.4. Tujuan Penelitian

Sesuai rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian adalah :

- 1). Untuk mengetahui dan menganalisis potensi pajak daerah sebagai sumber penerimaan pendapatan asli daerah di Kabupaten Bantul sebelum dan sesudah otonomi daerah dengan pendekatan potensi efisiensi.
- 2). Untuk mengetahui dan menganalisis potensi pajak daerah sebagai sumber penerimaan pendapatan asli daerah di Kabupaten Bantul sebelum dan sesudah otonomi daerah dengan pendekatan tingkat pertumbuhan.
- 3). Untuk mengetahui dan menganalisis potensi pajak daerah sebagai sumber penerimaan pendapatan asli daerah di Kabupaten Bantul sebelum dan sesudah otonomi daerah dengan pendekatan tingkat kontribusi.

- 4). Untuk mengetahui dan menganalisis potensi pajak daerah sebagai sumber penerimaan pendapatan asli daerah di Kabupaten Bantul sebelum dan sesudah otonomi daerah dengan pendekatan matriks potensi.

I.5. Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini adalah :

- 1). Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah Kabupaten Bantul mengenai potensi pendapatan daerah khususnya dari pajak daerah.
- 2). Sebagai studi atau penelitian pembandingan dari hasil studi atau riset yang terkait.

I.6. Studi Terkait

Meskipun peran pajak daerah sangat penting, namun penelitian tentang potensi pajak daerah belum banyak dilakukan. Salah satu penelitian mengenai potensi pajak daerah dilakukan oleh Haning dan Radianto (2005). Penelitian dilakukan di daerah Kota Yogyakarta yang terletak di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Periode data yang digunakan dalam penelitian mencakup data periode tahun 1998 sampai dengan 2003. Dengan menggunakan *Collection Ratio*, *growth model*, model kontribusi dan *matrix model* penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi potensi pajak daerah di wilayah penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa :

- 1). Potensi efisiensi pajak daerah Kota Yogyakarta mengalami penurunan. Penurunan efisiensi ini terlihat dari tidak tercapainya target yang ditentukan. Kondisi ini mungkin disebabkan karena penerapan otonomi daerah terutama desentralisasi fiskal masih dalam jangka pendek sehingga membutuhkan beberapa penyesuaian. Terutama dalam hal penentuan target pajak daerah.
- 2). Potensi pertumbuhan pajak daerah Kota Yogyakarta mengalami peningkatan. Walaupun efisiensi menurun, tetapi ternyata rata-rata pertumbuhan pajak daerah mengalami kenaikan setelah Undang-Undang perpajakan Nomor 34 Tahun 2000, terutama untuk pajak hotel, reklame dan penerangan jalan. Kondisi ini dimungkinkan karena kondisi ekonomi sudah mulai membaik. Dibandingkan kondisi dimulainya krisis ekonomi yang terjadi tahun 1997. Arus wisatawan asing maupun domestik mulai meningkat dan sektor riil sudah mulai pulih dengan meningkatkan usaha iklan melalui reklame-reklame.
- 3). Potensi kontribusi pajak daerah Kota Yogyakarta sebagian besar mengalami penurunan. Walaupun pertumbuhan pajak meningkat, tetapi kontribusinya untuk penerimaan daerah ternyata mengalami perubahan, hal ini dimungkinkan karena pos-pos penerimaan daerah lain selain pajak meningkat baik dalam jumlah jenis penerimaan dan jumlah rupiah penerimaan lainnya.
- 4). Tingkat matriks potensi pajak daerah Kota Yogyakarta sebagian besar stabil. Sebagian besar potensi pajak daerah Kota Yogyakarta menunjukkan pertumbuhan positif dan berpotensi memberikan kontribusi kepada pendapatan daerah. Satu pajak daerah yang mengalami perubahan potensi yaitu pajak hiburan dari terbelakang menjadi berkembang.

Penelitian lain mengenai potensi penerimaan pajak daerah juga dilakukan oleh Supramono (2003) yang dilakukan di Kota Semarang yang terletak di propinsi Jawa Tengah. Periode data yang digunakan dalam penelitian mencakup data periode tahun 1998 sampai dengan 2000. Dengan menggunakan model laju pertumbuhan, model kontribusi dan model matriks dengan pendekatan *Boston Consulting Group (BCG)* penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis potensi pajak daerah sebagai sumber penerimaan PAD di wilayah penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat jenis pajak penerangan jalan saja mempunyai posisi prima dijadikan andalan sumber penerimaan daerah di Kota Semarang. Sedangkan jenis pajak yang lain masih membutuhkan penanganan ekstra agar mampu dijadikan tumpuan penerimaan daerah ini di masa mendatang. Jika diasumsikan target penerimaan daerah sudah realistis, maka secara keseluruhan komponen pajak daerah sudah tergarap secara optimal. Hanya pajak penggalian dan pengelolaan bahan galian golongan C yang kurang optimal.

I.7. Definisi Operasional

- 1). Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah (Undang-Undang, Nomor 34, Tahun 2000).
- 2). Potensi pajak daerah adalah kekuatan yang ada pada pajak daerah dalam menghasilkan sejumlah penerimaan pendapatan asli daerah (Thamrin, 2001).

- 3) Efisiensi pajak daerah adalah keterkaitan antara potensi, target dan realisasi dalam pencapaian pos-pos pajak daerah dengan membandingkan antara target anggaran dan realisasi penerimaan pajak daerah (Haning dan Radianto, 2005:72).
- 4) Tingkat pertumbuhan pajak daerah adalah besarnya realisasi pajak daerah jenis tertentu tahun t terhadap besarnya realisasi pajak daerah jenis tertentu tahun t-1 (Haning dan Radianto, 2005:73).
- 5) Kontribusi pajak daerah adalah sumbangan setiap jenis komponen pajak daerah terhadap total penerimaan pajak daerah (Supramono, 2003:43).

I.8. Metode Penelitian

I.8.1. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari Kantor Dinas Pendapatan Daerah, Kabupaten Bantul, Yogyakarta mengenai komponen pajak daerah dari tahun anggaran 1994 sampai dengan 2003 serta Peraturan Daerah (Perda) yang menjadi landasan hukumnya.

I.8.2. Metode Pengumpulan Data

- 1). Studi Lapangan, memeriksa catatan-catatan dan laporan dari staf Kantor Dinas Pendapatan Daerah, dan staf Biro Pusat Statistik sehubungan dengan pajak daerah di Kabupaten Bantul, Yogyakarta.
- 2). Studi Pustaka, yaitu mempelajari literatur untuk mendapat dasar bagi pembahasan dalam penelitian yang akan dilakukan.

I.8.3. Metode Analisis Data

Metode analisis data dengan menggunakan variable yang digunakan oleh Haning dan Radianto (2005:70-71) dalam menganalisis potensi pajak daerah.

Adapun variable-variabel tersebut adalah :

1). Tingkat efisiensi pajak daerah dengan menggunakan *Collection Ratio*, dengan

rumus :

$$CR = \frac{\text{Realisasi}}{\text{Anggaran/target}} \times 100\%$$

CR : *Collection Ratio*.

Realisasi : penerimaan pajak daerah yang benar-benar terjadi.

Anggaran/target: anggaran penerimaan pajak daerah yang direncanakan.

Apabila rasio CR suatu jenis pajak daerah kurang dari 100 persen maka berarti pemda tidak mampu memenuhi target anggaran yang direncanakan, tetapi apabila rasio CR di atas atau sama dengan 100 persen maka berarti pemda mampu memenuhi target.

2). Tingkat pertumbuhan pajak daerah, dengan rumus :

$$Growth = \frac{X_t - (X_{t-1})}{X_{t-1}} \times 100\%$$

Growth: laju pertumbuhan realisasi pajak daerah jenis tertentu

X_t : besarnya realisasi pajak daerah jenis tertentu tahun t

X_{t-1} : besarnya realisasi pajak daerah jenis tertentu tahun t - 1

Apabila tingkat pertumbuhan pajak daerah negatif maka dikatakan tidak potensial, tetapi apabila tingkat pertumbuhan positif maka dikatakan potensial.

3). Tingkat kontribusi/Pajak Daerah terhadap total Pajak Daerah, dengan rumus :

$$\text{Kontribusi} = \frac{\text{Rata - rata Pajak X}}{\text{Rata - rata Total Pajak Daerah}} \times 100\%$$

Kontribusi: rata-rata perubahan realisasi pajak dari tahun ke tahun dibandingkan dengan rata-rata total pajak.

Rata-rata pajak x: rata-rata pajak x dari tahun ke tahun.

Rata-rata total pajak daerah: rata-rata total pajak daerah dari tahun ke tahun.

Apabila tingkat kontribusi pajak daerah lebih kecil dari rata-rata tingkat kontribusi maka dikategorikan tidak potensial, tetapi apabila tingkat kontribusi lebih besar dari rata-rata tingkat kontribusi maka dikategorikan potensial.

4). Matriks potensi pajak daerah yang ditentukan dari tingkatan pertumbuhan dan kontribusi pajak daerah, yaitu untuk menentukan apakah obyek pajak tersebut masuk dalam kategori prima, gemuk (potensial), berkembang, atau terbelakang (lihat tabel 1.1), baik pada era sebelum maupun sesudah pemberlakuan Undang-Undang Perpajakan Nomor 34 Tahun 2000. Kriteria dilakukan sesuai dengan hasil pengukuran yang dilakukan dengan matriks potensi pajak daerah sebagai berikut :

- a. Pajak prima, jika tingkat pertumbuhan positif dan kontribusinya potensial
- b. Pajak gemuk (potensial), jika tingkat pertumbuhan negatif, dan kontribusinya potensial.
- c. Pajak berkembang, jika tingkat pertumbuhan positif, dan kontribusinya tidak potensial.
- d. Pajak terbelakang, jika tingkat pertumbuhan negatif dan kontribusinya tidak potensial.

Tabel 1.1
Pendekatan Metode Matriks Potensi Pajak Daerah

		Pertumbuhan ($\Delta X_i/\Delta X$)	
		≥ 1	< 1
Kontribusi ($X_i/\Sigma X_i$)/ \bar{X}	≥ 1	PRIMA	GEMUK
	< 1	BERKEMBANG	TERBELAKANG

Keterangan : X_i = Penerimaan masing-masing per-komponen PAD.
 ΣX_i = Total pendapatan per-komponen PAD.
 \bar{X} = Rata-rata kontribusi.
 ΔX_i = Pertumbuhan masing-masing per-komponen PAD.
 ΔX = Rata-rata pertumbuhan per-komponen PAD.

I.9. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi terkait, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini akan menjelaskan mengenai teori-teori yang berkaitan dengan pajak daerah sebagai sumber penerimaan PAD. Kemudian akan dijelaskan pula mengenai pengertian PAD, pengertian jenis-jenis pajak daerah sebelum dan sesudah diberlakukannya otonomi daerah serta metode analisis yang digunakan untuk menilai potensi pajak daerah.

BAB III GAMBARAN UMUM PENERIMAAN PAJAK DI KABUPATEN BANTUL YOGYAKARTA

Bab ini berisi tentang penerimaan pajak di Kabupaten Bantul, Yogyakarta secara umum.

BAB IV HASIL PENELITIAN

Bab ini berisi tentang analisis terhadap pokok-pokok yang telah dideskripsikan serta perhitungan potensi pajak daerah sebagai sumber penerimaan pendapatan asli daerah.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi tentang kesimpulan dari hasil analisis penelitian dan saran yang berkaitan dengan potensi pajak daerah di Kabupaten Bantul, Yogyakarta.