

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam pemerintahan Indonesia, pemerintah daerah diberi wewenang untuk dapat menjalankan pemerintahannya secara mandiri melalui Undang-undang tentang otonomi daerah.

Dalam sejarah administrasi negara Indonesia, desentralisasi (otonomi) mulai diperkenalkan melalui Undang-undang Desentralisasi 1903 dengan dibukanya kemungkinan membentuk daerah-daerah otonom dengan nama Locale Ressorten. Undang-undang tersebut menunjukkan bahwa istilah otonomi daerah bukanlah merupakan istilah baru bagi bangsa Indonesia karena Undang-undang tentang otonomi daerah sudah ada sejak tahun 1903.¹

Sejak tahun 1903 otonomi sudah menjadi wacana bagi pemerintah Indonesia. Namun, pemerintah cenderung tidak serius dalam menjalankan otonomi daerah. Menurut Juli Panglima Saragih, pelaksanaan otonomi daerah di masa lampau dapat dikatakan bersifat semu (*pseudo autonomy*). Semua wewenang pemerintahan tingkat provinsi dan pembangunan dari tingkat provinsi ke tingkat desa masih diatur oleh pemerintah pusat.²

¹ Darwin, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2010), p.4

² Juli Panglima Saragih, Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi Daerah (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), p.21

Sejalan dengan tuntutan reformasi di berbagai bidang dan upaya untuk mempercepat pemulihan ekonomi akibat krisis, masyarakat di berbagai daerah menuntut diterapkannya otonomi daerah secara sungguh-sungguh oleh pusat.

Oleh karena itu Pemerintah Pusat melakukan reformasi Undang-undang otonomi yang ditandai dengan adanya Undang-undang No. 12 tahun 2008, dimana Undang-undang tersebut merupakan penyempurnaan dari Undang-undang sebelumnya yaitu Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, dimana sebelum UU ini berlaku, Otonomi Daerah mengacu pada UU No.5 Tahun 1974 yang peraturan pelaksanaannya baru dibuat pada tahun 1992 melalui Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 1992 tentang penyelenggaraan otonomi daerah dengan titik berat daerah tingkat II.

Dalam pelaksanaan otonomi yang ditandai dengan berlakunya undang-undang No.22 Tahun 1999 pada 1 Januari 2001, mencakup banyak aspek yang masing-masing saling berkaitan, seperti aspek keuangan yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang di dalamnya terdapat sumber Pendapatan Asli Daerah yang menjadi fokus dalam penelitian ini.

Sumber pendapatan asli daerah yang dimaksud dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 yang kini menjadi UU Nomor 12 Tahun 2008 memiliki objek yang sama yaitu: Pajak daerah, Retribusi daerah, Bagian pemda dari hasil keuntungan perusahaan milik daerah (BUMD) dan Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain PAD yang sah.

Dalam pembentukan UU No. 5 tahun 1974 tidak disertai dengan pembentukan UU tentang Pajak Daerah, oleh karena itu mengenai pemungutan

pajak menggunakan UU yang lama yaitu UU No. 11 Tahun 1957 dan UU tentang Retribusi Daerah yaitu UU No. 12 Tahun 1957. Dalam UU ini terdapat 18 jenis Pajak Daerah dan 6 jenis Retribusi Daerah yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah. Pada tahun 1997 kedua UU tersebut direvisi menjadi UU No. 18 Tahun 1997.

Jenis Pajak Daerah yang banyak tidak dibarengi oleh tingginya potensi Pajak Daerah yang diberikan untuk menyumbang Pendapatan Asli Daerah, hal ini dapat dilihat dari penelitian yang dilakukan di 13 daerah di Indonesia, penerimaan Pajak Daerah sebagai sumber penerimaan hanya berkisar 1,54%-36,73%. Dimana Mojokerto yang memperoleh persentase terendah dan DKI Jakarta memperoleh persentase tertinggi. Begitu pula pada masalah Retribusi Daerah yang juga diteliti oleh Fisipol UGM bekerjasama dengan Depdagri pada tahun 1982 yaitu, dari 26 daerah tingkat II yang diteliti mengenai sumbangan retribusi daerah terhadap PAD, hanya tiga wilayah saja yang memberikan sumbangan cukup besar yaitu daerah Lombok Barat (55,9%), Hulu Sungai Utara (35,5%) dan Bukittinggi (37,8%). Hal ini dapat terjadi karena pajak dan retribusi yang diberikan oleh pemerintah Pusat merupakan pajak dan retribusi yang tidak memberikan kontribusi yang besar bagi Pemerintah Daerah.³

Dengan adanya UU No. 22 Tahun 1999 menunjukkan keseriusan Pemerintah Pusat dalam memberikan wewenang kepada Pemda untuk menggali potensi PAD di masing-masing daerah. Keseriusan ini ditandai dengan direvisinya UU No. 18 tahun 1997 tentang pajak dan retribusi daerah menjadi UU No. 34

³ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia* (Jakarta:Rajawali Pers,2005), p. 157

Tahun 2000. Menurut UU ini terdapat 11 jenis Pajak Daerah dan 3 jenis Retribusi Daerah yang dipungut oleh Daerah. Isi pokok dari perubahan UU ini adalah dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah tidak perlu mendapat pengesahan Pemerintah Pusat, selain itu Pemda diberi kebebasan untuk membuat Pajak dan Retribusi dari yang secara eksplisit tercantum dalam UU No. 34 Tahun 2000.⁴

Terdapat perbedaan jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dipungut oleh Pemerintah DKI sesuai dengan perubahan dari UU No. 5 Tahun 1974 menjadi UU No. 22 Tahun 1999 yang selanjutnya sampai saat ini menjadi UU No. 12 Tahun 2008. Sebelum adanya keseriusan Pemerintah Pusat dalam hak otonomi daerah, Pemprov DKI memiliki 16 jenis pungutan pajak dan 34 jenis pungutan Retribusi Daerah sesudah otonomi daerah jenis pajak menyusut menjadi 10 jenis pajak dan 75 jenis pungutan Retribusi Daerah.

Dalam penelitian yang telah disebutkan di atas, sebelum direvisinya UU No. 5 Tahun 1974, dari 13 daerah ternyata Pajak Daerah yang dipungut oleh DKI Jakarta memberikan kontribusi tertinggi dibandingkan 13 daerah lainnya. Dengan potensi demikian seharusnya pemerintah DKI mampu meningkatkan penerimaan pajaknya terutama pada saat Pemerintah Pusat memberikan wewenang lebih luas kepada Pemda dalam peningkatan PAD setiap daerah melalui Pajak Daerah.

Fakta yang terjadi justru sebaliknya, Pemprov DKI tidak mampu menstabilkan kontribusi penerimaan pajaknya, bahkan kontribusi pajak cenderung

⁴ Anggito Abimayu, Evaluasi UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi daerah, Jakarta: Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan BAPEKI, 2005, p. 14

semakin menurun. Hal ini disebabkan oleh minimnya sumber daya manusia yang dimiliki oleh Dinas Pendapatan Daerah Pemda dengan demikian tidak menutup kemungkinan terjadinya keteledoran di lapangan, hal ini dikemukakan oleh H. Prya Ramadhani. Selain itu lemahnya *law enforcement* juga dapat mempengaruhi rendahnya kontribusi Pajak Daerah, dimana penegakan supremasi hukum yang selama ini menjadi titik lemahnya Pemprov DKI dalam menertibkan berbagai pelanggaran yang dilakukan masyarakat maupun pengembang. Secara eksternal Dinas Pendapatan Daerah kerap terhambat dengan ulah wajib pajak yang belum sepenuhnya menyadari kewajibannya. Kebutuhan anggaran daerah Provinsi DKI yang kian tahun kian bertambah sehingga perlu diimbangi dengan penerimaan daerah khususnya Pajak Daerah.⁵

Selain permasalahan di atas, menurut penelitian yang dilakukan oleh Achmad Maulana pada tahun 2002, rendahnya kepatuhan wajib pajak dibuktikan dengan adanya wajib pajak yang telah diperiksa beberapa kali tetapi masih ditemukan belum melaksanakan kewajiban perpajakan. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh H. Prya Ramadhani dan permasalahan ini tentu mempengaruhi penerimaan Pajak Daerah.⁶

Senada dengan permasalahan Pajak Daerah, kontribusi Retribusi Daerah juga mengalami ketidakstabilan bahkan menurun. Dari beberapa jenis Retribusi Daerah hanya penerimaan jenis Retribusi Jasa Umum yang masih stabil dari dua jenis retribusi lainnya seperti Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan

⁵ Idt, "Mendongkrak Target Pajak Daerah", Legislatif Jaya, Vol. 4 No. 11, Februari 2009, pp. 14-15

⁶ Achmad Maulana, analisis Hasil Pelaksanaan Pemeriksaan Pajak Hotel dan Restoran pada Suku Dinas Pendapatan Daerah Jakarta. 2002 (<http://www.digilib.ui.ac.id>) Di akses tanggal 24 April 2012

Tertentu. Hal ini cukup menjadi masalah mengingat Retribusi Daerah juga memberikan kontribusi yang besar bagi PAD DKI Jakarta. mengingat DKI Jakarta merupakan daerah yang miskin Sumber Daya Alam, maka Pemda DKI harus mampu menggali sumber penerimaan daerahnya dari sektor jasa melalui Pajak dan Retribusi Daerah. Hal ini terjadi karena masih banyak pungutan yang terjadi di lapangan yang tidak masuk sebagai pendapatan Pemda.

Untuk dapat menjelaskan fluktuasi kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap PAD di DKI Jakarta dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.1
Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Pendapatan Asli
Daerah Terhadap Sumber Keuangan Daerah Provinsi DKI Jakarta
Tahun 1994, 1997, 2004 dan 2007

Jenis Penerimaan	1994	1997	2004	2007
1. PAD	68%	67%	56%	52%
2. Pajak Daerah	54%	51%	44%	43%
3. Retribusi Daerah	10%	10%	4%	4%

Sumber : Jakarta Dalam Angka, BPS (data diolah)

Data diatas menunjukan perolehan keuangan Jakarta sebelum dan sesudah otonomi daerah. PAD tahun 1994 dan 1997 mengalami penurunan sebesar 1%, hal ini menunjukkan Pemprov DKI belum mampu menstabilkan kontribusi PAD sehingga masih mengandalkan pos lain untuk mendukung pendapatan daerahnya. Sesudah otonomi daerah yang digambarkan pada tahun 2004 dan 2007 kontribusi PAD juga mengalami penurunan sebesar 4%, bahkan kontribusi PAD setelah otonomi daerah lebih rendah dari sebelum otonomi daerah, salah satu penyebabnya adalah menurunnya kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Diantara tahun 1994 dan 1997 Pajak Daerah mengalami penurunan sebesar 3%, sedangkan tahun 2004 dan 2007 turun sebesar 1%, kontribusi Pajak

Daerah sesudah otonomi daerah lebih rendah dibandingkan sebelum otonomi daerah.

Sedangkan kontribusi Retribusi Daerah cenderung stabil, namun sesudah otonomi daerah kontribusinya lebih rendah dibanding sebelum otonomi daerah, jenis retribusi yang bertambah tidak dibarengi dengan meningkatnya kontribusi retribusi. Dengan demikian Pemprov DKI belum mampu memberikan pelayanan yang maksimal dalam hal Retribusi Daerah.

Dalam hal ini peneliti ingin melihat bagaimana kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah di DKI Jakarta sebelum dan sesudah Otonomi Daerah di Indonesia khususnya di DKI Jakarta. Oleh karena itu, dengan melihat uraian di atas maka peneliti tertarik untuk meneliti “Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap PAD di DKI Jakarta Sebelum dan Sesudah Pelaksanaan Otonomi Daerah.”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, apabila dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah, sesudah terjadinya reformasi tersebut pemerintah pusat memberikan wewenang lebih besar kepada Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerah dengan tujuan peningkatan kemandirian daerah melalui Pendapatan Asli Daerah. Dengan demikian pemerintah daerah berupaya untuk meningkatkan PAD masing-masing daerah terutama melalui sektor yang memberikan kontribusi paling besar terhadap Pendapatan Asli Daerah yaitu Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

C. Pembatasan Masalah

Mengingat keterbatasan waktu dan cakupan wilayah, maka penelitian ini dibatasi pada kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah di DKI Jakarta sepuluh tahun sebelum dan sepuluh tahun sesudah otonomi daerah.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pokok pikiran dan permasalahan yang dihadapi Jakarta sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah terdapat perbedaan kontribusi yang signifikan antara pajak daerah terhadap PAD sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah?
2. Apakah terdapat perbedaan kontribusi yang signifikan antara retribusi daerah terhadap PAD sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah?

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi:

1. Praktis, penelitian ini dapat bermanfaat untuk menambah khasanah pengetahuan yang berkaitan dengan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan PAD pada masa sebelum dan sesudah otonomi daerah.
2. Teoretis, penelitian ini dapat berguna untuk menambah referensi dan khasanah khususnya dalam hal Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan PAD pada masa sebelum dan sesudah otonomi daerah, kemudian dapat dijadikan sebagai bahan studi lanjutan yang relevan dan bahan kajian kearah pengembangan kapasitas intelektual mahasiswa.