

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Era baru dalam pengelolaan pemerintah daerah, baik ditingkat propinsi maupun tingkat kabupaten/kota, dimulai semenjak diberlakukannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dimana dengan diberlakukannya kebijakan tersebut telah menyebabkan perubahan hubungan antara pusat dan daerah utamanya di bidang administrasi pemerintahan dan keuangan.

Penerapan otonomi daerah telah memberi ruang lebih bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pemberian kewenangan tersebut bertujuan supaya masyarakat dapat ikut serta memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah (APBD), serta pemberian pelayanan pada masyarakat dapat lebih baik. Seiring dengan dikeluarkannya kebijakan tersebut, menjadikan tantangan dan peluang bagi pemerintah daerah (pemda) untuk terus berinovasi dalam menggali dan mengelola sumber daya yang dimiliki secara efektif dan efisien. Harapan terhadap pemerintah daerah agar mampu menggali sumber-sumber keuangan untuk memenuhi kebutuhan akan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD), menuntut pemerintah daerah dan masyarakat dapat bekerjasama dalam meningkatkan PAD. Harianto dan Adi (2007), menyatakan bahwa dalam penciptaan kemandirian daerah, diperlukan kemampuan pemerintah daerah untuk beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan

perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber PAD. Mengingat PAD sebagai penopang pendapatan daerah, sering kali kemandirian suatu daerah dikaitkan dengan kemampuan daerah dalam hal pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahannya. Berbekal pelimpahan kewenangan tersebut, diharapkan pemerintah daerah mampu untuk mewujudkan kemandirian dan kemampuannya guna memperkuat struktur APBD.

Sebagai instansi yang menangani pengelolaan pendapatan daerah dan diharapkan menjadi ujung tombak dalam peningkatan pendapatan daerah, Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kabupaten Pesisir, mempunyai visi “Terwujudnya Pelayanan Prima dalam Pengelolaan PAD sebagai andalan Pembangunan Daerah”. Berbekal visi tersebut, dapat dijadikan penuntun arah bagi Bapenda Kabupaten Pesisir dalam pengoptimalan menggali sumber-sumber pendapatan daerah. Dalam penyelenggaraan tugas dan kewenangannya, pemerintah daerah Kabupaten Pesisir terus berupaya agar pendapatan asli daerah dapat menjadi andalan dalam APBD. Upaya ataupun strategi yang dilakukan oleh Bapenda selama ini tidak terlepas dari misi Bapenda sendiri yaitu, menggali sumber-sumber pendapatan daerah, memberikan pelayanan yang prima, serta mewujudkan penegakan peraturan daerah. Untuk mewujudkan visi dan misi tersebut diperlukan strategi dari Bapenda sendiri yang merupakan pilar utama pemungut pajak daerah dengan didasari oleh potensi, peluang, tantangan dan tuntutan.

Selama rentang waktu 2012 sampai 2016, Kabupaten Pesisir sudah mulai menunjukkan geliat pertumbuhan PAD yang cukup stabil atau dapat dikatakan cenderung mengalami kenaikan. Data menunjukkan bahwasanya nilai realisasi PAD yang diperoleh oleh Kabupaten Pesisir terhitung dari lima tahun terakhir

cukup baik yaitu di tahun 2012, sebesar Rp.80.268.572.727,06 tahun 2013, diangka Rp.92.722.219.765,83 tahun 2014, sebesar Rp.135.785.489.733,88 tahun 2015, Rp.175.624.054.291,43 dan di tahun 2016 sebesar Rp.200.073.202.553,75 (Bapenda Kabupaten Pesisir). Secara angka atau perhitungan rupiah, realisasi tersebut memperlihatkan kenaikan yang signifikan akan tetapi bila di hitung secara prosentase, kontribusi PAD terhadap total pendapatan APBD masih kecil.

Hal ini dapat dilihat dari data laporan realisasi anggaran Kabupaten Pesisir, prosentase PAD pada APBD ditahun 2012 adalah, 6,83 persen dari nilai pendapatan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten Pesisir, Rp.1.176.025.152.561,06. APBD di tahun 2013 yaitu, Rp.1.405.788.455.072,83 dan prosentase PADnya adalah 6,60 persen. Jumlah pendapatan APBD tahun 2014 adalah Rp.1.643.100.601.431,28 serta kontribusi PAD di tahun tersebut adalah 8,26 persen. Selanjutnya secara berurutan prosentase PAD ditahun 2015 ialah 9,82 persen terhadap jumlah pendapatan APBD Rp.1.787.701.828.638,43 serta di tahun 2016 total pendapatan APBD Kabupaten Pesisir yaitu, Rp.1.831.913.425.465,75 dengan prosentase PAD 10,92 persen (LRA BPKAD 2016).

Bila melihat dari data terkait dengan prosentase diketahui bahwasanya kontribusi PAD di Kabupaten Pesisir terhadap total APBD cenderung masih rendah, dan oleh karenanya masih ada kemungkinan untuk dilakukan optimalisasi lagi terhadap potensi Pendapatan Asli Daerah, utamanya yang bersumber pada pajak daerah dan retribusi daerah yang merupakan salah satu dari sumber Pendapatan Asli Daerah. Upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD, dapat dilakukan melalui

intensifikasi dan ekstensifikasi sumber penerimaan PAD. Pengelolaan PAD secara mandiri merupakan indikasi bahwasanya daerah sudah mandiri. Untuk Kabupaten Pesisir sendiri peluang untuk meningkatkan penerimaan yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah masih terbuka lebar. Indikasi – indikasi inilah yang membuat penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh, upaya ataupun strategi apa yang akan dilakukan oleh Bapenda Kabupaten Pesisir dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah terutama yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah.

Selanjutnya bagaimana halnya dengan dana perimbangan yang diberikan pada pemerintah daerah ? mengingat sumber keuangan daerah tidak hanya berasal dari pendapatan asli daerah akan tetapi juga dari pemerintah pusat yang berupa dana perimbangan. Dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat pada pemerintah daerah hanya bersifat sebagai pendukung dalam pelaksanaan otonomi daerah dan prosentasenya pun tidak besar (relatif). Seperti yang disampaikan oleh Wahyuni (2010), bahwa jumlah dana transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat pada pemerintah daerah yakni sekurang-kurangnya sebesar 25 persen dari Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN, namun daerah harus tetap lebih kreatif dalam meningkatkan PADnya untuk meningkatkan akuntabilitas dalam pembelanjaan APBDnya. Oleh karenanya daerah dipacu untuk terus berupaya menggali sumber-sumber keuangan yang sekiranya dapat membiayai pemerintahan ataupun pembangunan di daerahnya.

Keleluasaan yang diberikan oleh pemerintah pusat pada pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD melalui pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan mampu mensinergikan pengelolaan pajak antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu sumber

pendapatan yang telah diatur dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, karena perolehan PAD yang kecil akan menghambat peran pemerintah daerah dalam peningkatan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Oleh sebab itu, pemerintah daerah dituntut untuk terus berusaha meningkatkan perekonomian, pembangunan diberbagai potensi serta usaha untuk memenuhi kebutuhan aspirasi masyarakatnya.

Sementara itu untuk memenuhi pembiayaan, daerah membutuhkan sumber-sumber penerimaan yang cukup memadai. Seperti yang disampaikan diatas, sumber penerimaan yang diterima oleh daerah dapat bersumber dari bantuan pemerintah pusat ataupun dari penerimaan yang diperoleh dari daerah sendiri termasuk diantaranya adalah pajak daerah dan retribusi daerah yang memang merupakan bagian dari pendapatan asli daerah. Dalam halnya untuk meningkatkan keuangan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemda diberi kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi daerah dengan harapan dapat mengoptimalkan penerimaan PAD. Akan tetapi, tidak semua daerah memiliki ketersediaan sumber daya alam yang memadai. Hal ini tentu berbeda dengan daerah yang memiliki potensi sumber daya alam, tentunya daerah tersebut akan semakin maju dan baik dalam penyelenggaraan dan pembangunan daerahnya.

Tantangan akan permasalahan yang dihadapi dalam memaksimalkan pendapatan asli daerah yang merupakan komponen sumber pendapatan bagi daerah, adalah diperlukan adanya kerjasama antara pemerintah daerah dan masyarakat untuk mengelola sumber pendapatan asli daerah tersebut. Selain itu, hal yang perlu menjadi perhatian dari pemerintah daerah terhadap pengembangan ataupun pengelolaan sumber pendapatan asli daerah, yaitu

dengan memperhatikan kekuatan, kelemahan, peluang maupun kendala terhadap pengembangan PAD itu sendiri. Optimalisasi akan sumber pendapatan asli daerah sangat diperlukan, mengingat pajak daerah dan retribusi daerah merupakan komponen yang mampu untuk mendukung perkembangan perekonomian daerah, kemandirian pendapatan asli daerah, serta diharapkan mampu menciptakan otonomi secara luas, nyata dan bertanggung jawab.

Pentingnya sumber-sumber pendapatan asli daerah sebagai penopang pendapatan daerah, tidak terlepas dari pernyataan yang disampaikan oleh Kaho (1988), bahwasanya penyelenggaraan otonomi daerah yang sehat dapat tercapai apabila sumber utama keuangan daerah berasal dari PAD. Artinya bahwa dengan adanya otonomi daerah akan memacu daerah untuk terus berupaya menggali sumber-sumber keuangan asli daerah, sebab kebijakan otonomi daerah itu sendiri sebenarnya terpusat pada kemandirian daerah, baik dalam hal keuangan maupun program kegiatan pembangunan dalam upaya memajukan daerahnya sendiri. Pernyataan Kaho di atas, di dukung oleh Herlina (2005), yang menunjukkan bahwa PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah dalam menggali pendanaan pada pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Oleh karenanya PAD sangat penting sebagai modal dasar pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, dan sebab itu perlu untuk dimobilisasi dengan cermat agar dapat ditingkatkan.

Di Propinsi Jawa Timur sendiri kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah terhadap PAD rata-rata 70%, ini membuktikan bahwa hampir seluruh pemerintah daerah yang ada di Jawa Timur mengandalkan pajak daerah dan retribusi

daerah sebagai sumber dari PAD (Jati, 2014). Selanjutnya dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Syapsan (2017) menunjukkan bahwa sumber penerimaan PAD, baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota berasal dari pajak daerah. Dengan rata-rata untuk tingkat propinsi setiap tahunnya tumbuh sebesar 17,64%, sedangkan untuk tingkat kabupaten/kota setiap tahunnya sebesar 19,25%. Selanjutnya dengan banyaknya kewenangan pemerintahan pusat yang dilimpahkan ke daerah, mengakibatkan tuntutan akan peningkatan PAD juga semakin tinggi. Pemerintah daerah kabupaten/kota dituntut untuk semakin cerdas dan bijak dalam menggali ataupun mengupayakan serta meningkatkan pelayanan publik, dengan harapan kontribusi masyarakat semakin meningkat dan berpengaruh pada peningkatan penerimaan PAD. Upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan diberbagai sektor usaha yang dianggap memiliki potensi untuk dikembangkan menjadi sumber PAD sangatlah diperlukan.

Keberhasilan peningkatan PAD hendaknya tidak hanya diukur dari jumlah yang diterima, tetapi juga diukur dengan perannya untuk mengatur perekonomian masyarakat agar dapat lebih berkembang yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah (Sidik, 2002 dalam Harianto dan Adi, 2007). Pro dan kontra terhadap kontribusi pendapatan asli daerah dalam peningkatan pendapatan daerah, mengantarkan pada beberapa hasil penelitian yang menyimpulkan bahwasanya pajak dan retribusi daerah tidak terlalu berperan dalam meningkatkan pendapatan asli daerah. Seperti pernyataan dari Syahril dan Munzir (2006), yang menunjukkan bahwa kontribusi pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Aceh Utara selama periode analisis dari tahun 2000-2005 terhadap total PAD tidak terlalu banyak. Hal senada juga

disampaikan oleh Adi (2006), bahwa pertumbuhan ekonomi daerah mempunyai dampak yang signifikan terhadap pendapatan asli daerah, akan tetapi pertumbuhan ekonomi pada pemerintahan daerah kabupaten/kota masih kecil, akibatnya penerimaan PADnya kecil. Dan sejatinya pendapatan daerah merupakan barometer keberhasilan desentralisasi fiskal di Indonesia. Namun faktanya, kontribusi pendapatan daerah terhadap APBD umumnya berkisar antara 9% sampai 14%, jadi sangat jauh dari kemandirian fiskal pemerintah daerah (Muharsono et.al, 2016).

Berbeda dengan hasil dari penelitian yang dilakukan oleh, Oktifauziah (2014), Nurhayati (2014), Rahmi (2013) serta Kayame, et.al. (2017), bahwasanya pendapatan asli daerah dapat dioptimalkan dengan melakukan upaya ekstensifikasi dan intensifikasi terhadap sumber pendapatan daerah. Berdasarkan hasil penelitian yang mereka lakukan dapat disimpulkan dengan melakukan upaya intensifikasi maupun ekstensifikasi pada sumber-sumber pendapatan asli daerah, mampu memberikan kontribusi pada peningkatan pendapatan daerah secara signifikan.

Alasan lain yang mendasari penelitian ini didasari oleh penelitian sebelumnya. Anggraini (2010) menunjukkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah memberikan pengaruh yang cukup besar dalam peningkatan PAD melalui intensifikasi dan ekstensifikasi. Selanjutnya Oktifauziah (2014) menunjukkan bukti empiris bahwa pajak daerah memberikan kontribusi yang lebih besar bila dibandingkan dengan retribusi daerah terhadap PAD. Rahmi (2013), menyimpulkan bahwa intensifikasi pajak berpengaruh positif terhadap peningkatan pendapatan asli daerah dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah berpengaruh positif terhadap pendapatan daerah. Selanjutnya

Muharsono et. al (2016) menyatakan bahwa penerapan peningkatan PAD dengan strategi intensifikasi dan ekstensifikasi memerlukan dukungan studi yang mendalam terhadap potensi subyek ataupun obyek pajak yang akan ditingkatkan, jangan sampai pada akhirnya akan menjadi kendala pada pembangunan daerah. Bila penelitian terdahulu lebih banyak mengkaji tentang peningkatan pendapatan daerah melalui upaya ekstensifikasi dan intensifikasi, maka dalam penelitian ini penulis akan mengkaji atau menganalisa dengan SWOT apa yang dilakukan oleh Bapenda Kabupaten Pesisir dalam menghadapi kendala dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah terutama dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah dengan melihat kekuatan, kelemahan, peluang serta tantangan yang ada di Kabupaten Pesisir.

Upaya dalam meningkatkan PAD tidak hanya dapat dilakukan secara intensifikasi dan ekstensifikasi saja, akan tetapi juga dibutuhkan suatu strategi dalam mengoptimalkan PAD. Strategi yang merupakan bentuk tindakan yang nantinya dapat membantu mencapai tujuan. Seperti yang disampaikan oleh Sofjan Assauri dibukunya yang bertajuk *Strategic Management Sustainable Competitive Advantages* (2011 : 3), yaitu strategi dirumuskan sebagai tujuan yang ingin dicapai, upaya untuk mengkomunikasikan apa saja yang akan dikerjakan, oleh siapa yang mengerjakan, bagaimana mengerjakannya, serta kepada siapa saja hal-hal tersebut dikomunikasikan, serta mengapa hasil kinerja tersebut perlu dinilai. Bila disimpulkan dari pendapat di atas, strategi merupakan suatu perencanaan dalam suatu organisasi untuk merumuskan tindakan atau upaya apa yang akan dilakukan oleh organisasi untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi dengan tetap memperhatikan kondisi internal dan eksternal yang dihadapi oleh organisasi tersebut.

Sejauh ini strategi yang sudah dilakukan oleh Bapenda Kabupaten Pesisir dalam upaya peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah adalah, pengoptimalan sosialisasi dan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat, dengan tetap memperhatikan kekuatan, kelemahan, peluang serta tantangan yang dimiliki oleh daerah selama ini. Idealnya dalam suatu pemerintahan, semakin berkualitas pelayanan yang diberikan pada masyarakat, maka akan semakin meningkat pendapatan asli daerah. Pelayanan publik yang berkualitas merupakan hak setiap warga negara (Aniza, 2013). Dengan pelayanan berkualitas yang diberikan pada masyarakat secara tidak langsung akan membuat nyaman masyarakat. Selanjutnya dengan rasa nyaman yang dimiliki akan mendorong masyarakat pada pemanfaatan sarana dan prasarana publik dan secara tidak langsung hal ini dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Untuk upaya peningkatan pendapatan asli daerah melalui pelayanan saat ini Bapenda terbantu dengan terbentuknya Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) di kecamatan - kecamatan sebagai bentuk kepanjangan tangan dari Bapenda kabupaten. Wajib pajak yang ada di kecamatan dapat melakukan pembayaran pajak daerah melalui UPTB yang ada di wilayahnya tersebut. Selain upaya diatas, peningkatan pelayanan dapat pula memanfaatkan media teknologi informasi dan komunikasi seperti internet sehingga masyarakat merasa terbantu dengan adanya layanan cepat melalui media ini. Selanjutnya harapan lain yang ingin dicapai adalah semakin banyak para pelaku modal untuk menanamkan modalnya di daerah.

Adanya upaya/inovasi dari organisasi dalam meningkatkan pendapatan daerah melalui intensifikasi, ekstensifikasi, sosialisasi dan pelayanan, bukan hal yang tidak mungkin untuk dilakukan. Pada dasarnya sosialisasi dan pelayanan

merupakan upaya dari Bapenda dalam memperkenalkan peraturan perundang-undangan serta peraturan daerah terkait pajak daerah dan retribusi daerah. Harapan dari pengenalan peraturan tersebut, masyarakat akan menjadi tahu dan membangun kesadaran untuk membayar pajak daerah dan retribusi daerah, yang nantinya akan memberikan dampak positif pada peningkatan pendapatan daerah. Tidak hanya itu saja, penerapan sanksi yang tegas bagi para wajib pajak yang tidak mau melunasi tagihannya harus benar-benar bisa diterapkan, sebab selama ini hal tersebut juga menjadi kendala bagi petugas pemungut dalam penerapannya.

1.2. Rumusan Masalah

Diantara penopang Pendapatan Asli Daerah, adalah pajak daerah dan retribusi daerah. Oleh karenanya upaya pengoptimalan pendapatan asli daerah dapat lebih diintensifkan. Dari latar belakang yang telah disampaikan diatas dapat dirumuskan permasalahan yang ada yaitu, " Bagaimana Upaya ataupun strategi dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber pada Pajak dan Retribusi Daerah di Kabupaten Pesisir", dengan memperhatikan kekuatan, kelemahan, peluang serta tantangan yang dimiliki daerah.

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis upaya yang telah dilakukan oleh Bapenda dengan SWOT sehingga mengembangkan strategi-strategi yang dapat dilakukan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah di Kabupaten Pesisir.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini mempunyai manfaat untuk kepentingan yang bersifat teoritis utamanya bagi kalangan akademisi serta berguna untuk kepentingan yang bersifat praktis khususnya bagi para pengambil kebijakan pemerintah.

1. Secara akademisi, penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan informasi dan pemikiran yang terkait dengan analisis strategi peningkatan pendapatan asli daerah.
2. Secara Praktis :
 - a. Bagi masyarakat umum, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terkait pentingnya pajak daerah dan retribusi daerah bagi PAD
 - b. Bagi pemerintah daerah dan legislatif, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam merumuskan kebijakan yang terkait strategi peningkatan PAD yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah.