

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 1999 telah menyebabkan perubahan yang mendasar mengenai pengaturan hubungan Pusat dan Daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang dikenal sebagai era otonomi daerah. 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 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), juga untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi.

Sejalan dengan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar. Sementara, sejauh ini dana perimbangan

yang merupakan transfer keuangan oleh pusat kepada daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah, meskipun jumlahnya relatif memadai yakni sekurang-kurangnya sebesar 25% dari Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN, namun, daerah harus lebih kreatif dalam meningkatkan PADnya untuk meningkatkan akuntabilitas dan keleluasaan dalam pembelanjaan APBD-nya. Sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial harus digali secara maksimal, namun tentu saja di dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk diantaranya adalah pajak daerah dan retribusi daerah yang memang telah sejak lama menjadi unsur PAD yang utama.

Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi, Pemerintah melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, diantaranya dengan menetapkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemberian kewenangan dalam pengenaan pajak dan retribusi daerah diharapkan dapat lebih mendorong Pemerintah Daerah terus berupaya untuk mengoptimalkan PAD, khususnya yang berasal dari pajak daerah. Dalam upaya mendukung pelaksanaan pembangunan nasional, pemerintah memberikan kesempatan untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan mengeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Republik Indonesia No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka dikenal pula istilah desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal berarti pendelegasian kewenangan dan

tanggung jawab fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan diberlakukannya kebijakan desentralisasi fiskal, maka daerah diberikan kebebasan untuk mengatur sistem pembiayaan dan pembangunan daerahnya sesuai dengan potensi dan kapasitasnya masing-masing.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengisyaratkan bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber penerimaan daerah yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Untuk melaksanakan dan menyelenggarakan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan daerah untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah harus mampu menggali sumber-sumber keuangan sendiri agar dapat melaksanakan fungsinya secara efektif dan efisien, yakni dalam bidang pemerintahan dan pelayanan umum kepada masyarakat.

Dalam rangka menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, pemerintah daerah memerlukan dana yang tidak sedikit. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan daerah dalam era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sumber penerimaan daerah terdiri dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD);
- b. Dana perimbangan; dan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu indikator yang menentukan derajat kemandirian suatu daerah. Semakin besar penerimaan PAD suatu daerah maka semakin rendah tingkat ketergantungan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah pusat. Sebaliknya, semakin rendah penerimaan PAD suatu daerah maka semakin tinggi tingkat ketergantungan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan PAD merupakan sumber penerimaan daerah yang berasal dari dalam daerah itu sendiri.

Salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pajak daerah yang memiliki kontribusi yang sangat penting dalam membiayai pemerintahan dan pembangunan daerah karena pajak daerah bermanfaat dalam meningkatkan kemampuan penerimaan PAD dan juga mendorong laju pertumbuhan ekonomi daerah. Pajak merupakan sumber utama penerimaan negara, tanpa pajak, sebagian besar kegiatan negara sulit untuk dapat dilaksanakan. Begitupun dengan daerah, seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka daerah juga memiliki tanggung jawab sendiri untuk mengelola perpajakannya. Penggunaan uang pajak meliputi mulai dari belanja pegawai sampai dengan pembiayaan berbagai proyek pembangunan. Pembangunan sarana umum seperti jalan-jalan, jembatan, sekolah, rumah sakit/puskesmas, kantor polisi dibiayai dengan menggunakan uang yang berasal dari pajak. Uang pajak juga digunakan untuk pembiayaan dalam rangka memberikan rasa aman bagi seluruh lapisan masyarakat. Setiap warga negara mulai saat dilahirkan sampai dengan meninggal dunia, menikmati fasilitas atau

pelayanan dari pemerintah yang semuanya dibiayai dengan uang yang berasal dari pajak. Dengan demikian jelas bahwa peranan penerimaan pajak bagi suatu daerah menjadi sangat dominan dalam menunjang jalannya roda pemerintahan dan pembiayaan pembangunan.

Oleh karena itu, pajak juga penting didalam pengelolaan keuangan daerah. Dalam TAP MPR No.IV/MPR/2000 ditegaskan bahwa: “Kebijakan desentralisasi daerah diarahkan untuk mencapai peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas pemerintah daerah, keselarasan hubungan antara pusat dan daerah serta antar daerah itu sendiri dalam kewenangan dan keuangan untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi dan kesejahteraan serta penciptaan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah”.

Sebagai konsekuensi dari pemberian otonomi yang luas, maka sumber-sumber keuangan telah banyak yang bergeser ke daerah. Hal ini sejalan dengan makna desentralisasi fiskal yang mengandung pengertian bahwa kepada daerah diberikan:

1. Kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri yang dilakukan dalam wadah PAD yang sumber utamanya adalah pajak daerah dan retribusi daerah dengan tetap mendasarkan batas kewajaran;
2. Didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Otonomi fiskal daerah merupakan salah satu aspek penting dari otonomi daerah secara keseluruhan, karena otonomi fiskal daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD seperti pajak, retribusi dan lain- lain. Namun harus diakui bahwa derajat otonomi fiskal daerah di Indonesia masih rendah, artinya daerah belum mampu membiayai pengeluaran

rutinnya. Oleh karena itu otonomi daerah bisa diwujudkan hanya apabila disertai keuangan yang efektif. Pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD (Radianto, 1997:42; A. Halim, 2001:348).

Realitas hubungan fiskal antara daerah dan pusat ditandai dengan tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah. Ini terlihat jelas dari rendahnya PAD terhadap total pendapatan dibandingkan dengan total subsidi yang dialokasikan dari pusat. Selama ini sumber dana PAD di Sumatera Utara mencerminkan ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat masih sangat dominan. Tabel berikut ini adalah struktur penerimaan pemerintah daerah.

Tabel 1.1 Realisasi Penerimaan Daerah Tahun 2006-2010 (dalam jutaan rupiah)

Tahun	PAD	Penerimaan Dari Pusat dan Pinjaman Daerah	Total Pendapatan	Total Pendapatan Prov. Jawa Barat*
2006	318,566.66	518,595.80	886,311.32	3,748,404.05
	35.94%	58.51%	100.00%	
2007	474,210.35	521,123.56	1,081,631.45	6,008,260.13
	43.84%	48.18%	100%	
2008	830,974.16	875,304.12	1,934,153.34	7,275,007.13
	42.96%	45.26%	100.00%	
2009	1,241,644.89	719,025.09	2,389,761.79	7,787,181.57
	51.96%	30.09%	100.00%	
2010	1,467,004.57	985,407.97	2,900,227.11	7,252,242.91
	50.58%	33.98%	100.00%	

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara; BPS Provinsi Jawa Barat (diakses secara online)

Keterangan : * : sebagai perbandingan.

Melihat Tabel 1.1, dapat disimpulkan penerimaan PAD Provinsi Sumatera Utara mengalami peningkatan dari tahun ke tahun dimana tahun 2006 jumlah PAD sebesar Rp.318.566,66 juta (35,94% dari total penerimaan); tahun 2007 Rp.474.210,35 juta (43,84% dari total penerimaan); tahun 2008 Rp.830.974,16

juta (42,96% dari total penerimaan); tahun 2009 Rp.1.231.644,89 juta (51,96% dari total penerimaan). Namun jika dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia (sebagai contoh Provinsi Jawa Barat), dapat dilihat bahwa jumlah penerimaan Provinsi Sumatera Utara sangat rendah, bahkan tidak mencapai 50% dari penerimaan Provinsi Jawa Barat.

Keleluasaan dalam usaha menggali sumber-sumber penerimaan tersebut, banyak daerah yang memikirkan bagaimana meningkatkan tarif pajak dan retribusi daerah serta obyek-obyek pajak dan retribusi yang baru. Hal ini menimbulkan keresahan di daerah, karena rakyat khawatir akan membayar pajak lebih banyak dibanding sebelum adanya otonomi daerah. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 34 tahun 2000 pasal 2 ayat (4) disebutkan bahwa dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis pajak kabupaten/kota selain yang ditetapkan dalam ayat (2), sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan jenis-jenis pajak yaitu pajak hotel, restoran, hiburan, reklame, penerangan jalan, pengambilan bahan galian golongan C dan pajak parkir. Kenyataan ini berpotensi untuk mendorong pemerintah daerah saling berlomba dalam menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) dengan mengesampingkan kriteria maupun prinsip perpajakan. Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 tahun 1999 yang sebenarnya dimaksudkan untuk mengurangi ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat, justru berimplikasi menciptakan *horizontal imbalance*, disamping mengurangi *vertical imbalance* (Sugiyanto, 2000:4).

Mengingat besarnya peran pajak daerah sebagai salah satu sumber utama penerimaan keuangan daerah dalam komponen PAD, membuat pajak menjadi

bagian yang sangat vital. Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk meneliti seberapa besar potensi pajak daerah dan pengaruhnya terhadap PAD di Provinsi Sumatera Utara dan bermaksud menuangkannya dalam penelitian yang berjudul **“Analisis Pengaruh Pajak Daerah Sebagai Potensi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Sumatera Utara”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu :

“Apakah ada pengaruh transfer pemerintah pusat, jumlah pajak kendaraan bermotor roda 4 atau lebih, jumlah pajak kendaraan bermotor roda 2, dan investasi daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Sumatera Utara”.

1.3 Tujuan Penelitian

Yang menjadi tujuan penelitian ini adalah : untuk mengetahui pengaruh transfer pemerintah pusat, jumlah pajak kendaraan bermotor roda 4 atau lebih, jumlah pajak kendaraan bermotor roda 2, dan investasi daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Sumatera Utara.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah :

- a) Sebagai bahan masukan bagi pihak-pihak yang memerlukan, terutama Pemerintah Provinsi Sumatera Utara terkait dengan pemanfaatan dan peningkatan potensi penerimaan PAD;
- b) Sebagai bahan pertimbangan bagi pengambil kebijakan guna peningkatan PAD;
- c) Sebagai bahan masukan bagi penelitian lebih lanjut.