

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Penelitian

Pembangunan nasional dewasa ini meliputi segala bidang dan tentunya perlu mendapatkan perhatian serius baik dari pihak pemerintah pada khususnya maupun masyarakat pada umumnya. Pembangunan itu sendiri hanya dapat dilaksanakan apabila ada dana yang tersedia. Dana tersebut dapat diperoleh dari berbagai sumber baik dari dalam maupun luar negeri, baik sektor swasta maupun pemerintah. Salah satu sumber penerimaan dari dalam negeri adalah dari sektor pajak yang merupakan bentuk pengabdian dan peran serta langsung masyarakat dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional, juga merupakan salah satu bentuk pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, Pemerintah Indonesia menerapkan sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik. Dengan demikian, sistem penyelenggaraan pemerintahan sepenuhnya diatur oleh pemerintah pusat. Hal ini menyebabkan pembangunan daerah-daerah di Indonesia lebih didominasi oleh pusat sehingga terjadilah ketimpangan pembangunan antara pusat dan daerah di Indonesia. Oleh sebab itu, maka daerah-daerah di Indonesia menuntut diberlakukannya desentralisasi atau otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing.

Desentralisasi atau otonomi daerah biasanya diikuti dengan kebijakan desentralisasi fiskal sebagai instrument di dalam mendukung daerah dalam



pelayanan publik dengan mentransfer dana ke daerah. Melalui kebijakan yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU ini merupakan penyempurnaan UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999), mengisyaratkan bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber penerimaan daerah yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah.

Sebenarnya, dengan diberlakukannya undang-undang ini, bagi daerah sendiri berpeluang untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Kebijakan ini merupakan tantangan dan peluang bagi pemerintah daerah (Pemda) dikarenakan Pemda memiliki kewenangan lebih besar untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif. Sesuai dengan yang dikemukakan oleh Azwar (dalam Halim, 2004 : 175):

Secara normatif, pelaksanaan otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Namun dalam prakteknya asumsi untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat ini diragukan dapat berjalan sesuai harapan. Hampir seluruh daerah kabupaten/kota di Indonesia menghadapi masalah terbatasnya kemampuan pemerintah daerah untuk mendanai kegiatan pembangunan didaerahnya.

Dari pernyataan di atas, ditemukan adanya kendala dalam pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu diperlukan usaha-usaha dari pemerintah daerah

untuk meningkatkan keuangan sendiri, baik dengan meningkatkan sumber penerimaan PAD yang sudah ada maupun dengan penggalan sumber PAD yang baru dengan memperhatikan potensi sumber daya yang ada agar dapat terselenggaranya otonomi daerah yang semakin mantap.

Dalam menciptakan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber pendapatan daerah. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah pemerintah daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki.

Menurut Permendagri No. 13 tahun 2006 pasal 25, pendapatan Pemda terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
2. Dana Perimbangan
3. 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. Halim (2004 : 187) mengemukakan bahwa:

“... ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.”

Isyarat bahwa PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa PAD merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Kemampuan daerah merupakan salah satu kriteria untuk melihat berhasil tidaknya salah satu kebijakan pemerintah yaitu otonomi daerah. Kemandirian daerah dapat diartikan sebagai seberapa besarkah tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dalam melaksanakan pembangunan. Mengingat pelaksanaan program pembangunan daerah di berbagai bidang membutuhkan biaya/ investasi yang cukup besar. Daerah yang mampu memperkecil tingkat ketergantungannya kepada pemerintah pusat dapat dikatakan sebagai daerah mandiri.

Kontribusi PAD terhadap total Pendapatan Daerah, dapat dilihat pada Tabel 1.1 di bawah ini.

**Tabel 1.1**  
**Kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah**  
**Kabupaten Majalengka Tahun 2007-2012**

<b>Tahun</b>	<b>PAD</b>	<b>Total Pendapatan Daerah</b>	<b>Kontribusi PAD terhadap Total Pendapatan Daerah (%)</b>
2007	Rp. 46.020.646.259,00	Rp. 796.759.306.133,00	5,78
2008	Rp. 47.721.941.970,00	Rp. 876.122.099.714,00	5,45
2009	Rp. 68.907.543.309,00	Rp. 967.266.988.286,00	7,12
2010	Rp. 76.398.018.123,00	Rp. 1.122.795.910.289,00	6,80

2011	Rp. 86.579.536.411,00	Rp. 1.277.921.523.925,00	6,78
2012	Rp. 103.740.974.491,00	Rp. 1.574.352.386.820,00	6,59
Rata-rata			6,42

Sumber: DPKAD Kab. Majalengka (Data Diolah)

Dari Tabel 1.1 dapat dilihat bahwa walaupun secara nominal PAD memang naik, tetapi jika dilihat dari kontribusinya menurun terhadap Pendapatan Daerah, terkecuali pada tahun 2009 yang mengalami kenaikan yang mengindikasikan bahwa pengelolaan PAD belum optimal. Seharusnya kenaikan PAD bisa lebih dari jumlah realisasinya. Kecilnya kontribusi PAD menandakan kewenangan atas otonomi daerah belum bisa dioptimalkan oleh daerah.

Jika dilihat dari presentase perkembangan PAD Kabupaten Majalengka, menunjukkan rata-rata kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah sebesar 6,42%. Jika dilihat dari tingkat kemampuan daerah, maka Kabupaten Majalengka termasuk dalam kriteria rendah sekali atau berkisar 0-25% dengan pola hubungan instruktif, yaitu peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah artinya daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah (Halim, 2004: 188).

Selain itu, Glynn Cochrane (dalam Riduansyah, 2003: 50) menyatakan bahwa 'batas 20% perolehan PAD merupakan batas minimum untuk menjalankan otonomi daerah. Sekiranya PAD kurang dari 20%, maka daerah tersebut akan kehilangan kredibilitasnya sebagai kesatuan yang mandiri.' Di Kabupaten Majalengka selama kurun waktu enam tahun, PAD nya kurang dari 20% yang



artinya bahwa Kabupaten Majalengka belum bisa dikatakan sebagai daerah yang mandiri.

Menurut Halim (2004 : 94) bahwa “sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.” Menurut Rina Rahmawati Ruswandi (2009) bahwa “Pajak merupakan sumber utama penerimaan negara. Tanpa pajak, sebagian besar kegiatan negara sulit dapat dilaksanakan.” Begitu juga dengan daerah, sesuai dengan UU Nomor 28 Tahun 2009 “bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah”. Jadi, untuk optimalisasi PAD salah satunya adalah dengan optimalisasi dari sektor pajak. Penggunaan uang pajak meliputi mulai dari belanja pegawai sampai dengan pembiayaan berbagai proyek pembangunan. Pembangunan sarana-sarana umum menggunakan uang yang berasal dari pajak seperti jalan-jalan, sekolah, rumah sakit, dan lain-lain. Oleh karena itu, peranan pajak menjadi sangat dominan dalam menjalankan roda pemerintahan dan pendanaan pembangunan daerah. Selain itu, pajak merupakan partisipasi langsung masyarakat dalam memajukan pembangunan di daerahnya. Sesuai dengan pendapat Hyman (2010 : 3) bahwa *“citizens give up substantial amounts of their income each year to pay the taxes necessary to finance government expenditures”*

Penerimaan dari sektor pajak di Kabupaten Majalengka yang terbesar berasal dari pajak penerangan jalan. Besarnya penerimaan dari pajak penerangan jalan, maka pajak ini dikategorikan sebagai pajak daerah yang memiliki penerimaan yang potensial. Seperti yang dikemukakan oleh Kepala Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) Kabupaten Majalengka Drs. Eddy Noor Sudjatmiko, M.Si dalam Jurnal Majalengka (2012) menyebutkan bahwa “potensi besar pendapatan daerah bersumber dari 3 pajak yakni PJU, BPHTP dan PBB.” Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 1.2.

**Tabel 1.2**  
**Target dan Realisasi Pajak Penerangan Jalan**  
**Kabupaten Majalengka Tahun 2007-2012**

Tahun	Pajak Penerangan Jalan	
	Target (Rp)	Realisasi (Rp)
2007	Rp. 3.672.084.645,15	Rp. 3.690.285.246,00
2008	Rp. 3.850.000.000,00	Rp. 4.013.390.578,00
2009	Rp. 4.500.000.000,00	Rp. 4.641.963.283,00
2010	Rp. 5.500.000.000,00	Rp. 3.350.015.234,00
2011	Rp. 6.750.000.000,00	Rp. 8.372.156.689,00
2012	Rp. 7.397.516.124,00	Rp. 8.056.236.993,00

Sumber: DPKAD Kab. Majalengka tahun 2007-2012



Dari tabel 1.2 dapat dilihat bahwa realisasi penerimaan pajak penerangan jalan tahun 2007-2012 mengalami fluktuasi, kenaikan yang cukup signifikan terjadi pada tahun 2011, dimana realisasi penerimaan pajak penerangan jalan mencapai Rp. 8.372.156.689,00. Tetapi terjadi penurunan pada tahun 2010 dari penerimaan yang ditargetkan Rp. 5.500.000.000,00 hanya bisa terealisasi sebesar Rp. 3.350.015.234,00 dan pada tahun 2012 menurun dari tahun sebelumnya menjadi Rp. 8.056.236.993,00.

Potensi pajak dari PJU di Kabupaten Majalengka yaitu dengan terbukanya industri yang merambah Kabupaten Majalengka seperti pabrik tekstil dan pabrik rokok serta pabrik bola yang sudah terkenal bahkan sampai dipakai pada Piala Dunia pada tahun 1998. Hal ini dapat dilihat dari tabel target dan realisasi Pajak Penerangan Jalan Kabupaten Majalengka dari tahun 2007-2012. Hal ini menarik untuk diteliti, dengan adanya pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh pihak Pemda memungkinkan bertambahnya jumlah industri dan bisnis di Kabupaten Majalengka. Oleh sebab itu timbul pertanyaan apakah penetapan target penerimaan pajak penerangan jalan di Kabupaten Majalengka telah sesuai dengan potensi yang ada atau tidak. Apabila kita melihat target dan realisasinya, penerimaan pajak penerangan jalan secara keseluruhan selalu melampaui target yang ditetapkan pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa secara umum penetapan target belum sesuai dengan potensi riil yang ada. Jika ada yang belum mencapai target, maka sangat disayangkan jika kenaikan target tidak dipungut berdasarkan potensi yang sesungguhnya.

Pada tahun 2010, Indra Riady melakukan penelitian dengan judul analisis potensi penerimaan dan efektivitas pajak penerangan jalan di Kabupaten Garut. Hasil analisis menunjukkan bahwa potensi pajak penerangan jalan di Kabupaten Garut belum tercapai secara optimal. Efektivitas pajak penerangan jalan menunjukkan bahwa pemungutan dan pengelolaan pajak penerangan jalan belum efektif. Daya pajak (*tax effort*) di Kabupaten Garut masih rendah.

Pada tahun 2008, Agus Endro dan Suhartiningsih melakukan penelitian dengan judul Efektivitas evaluasi potensi pajak daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah. Hasil analisis menunjukkan: Pertama, pajak daerah Sukoharjo berpotensi terus digali dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah, adanya pendapatan pajak daerah dapat meningkatkan pendapatan daerah. Kedua, sumber pendapatan pajak lokal memberikan kontribusi signifikan bagi penerimaan daerah, Ketiga, di semua daerah pemungutan pajak di kabupaten Sukoharjo sudah efektif karena tingkat efektivitasnya lebih dari 100 persen, namun ada beberapa daerah pemungutan pajak kurang efektif karena tingkat efektivitas kurang dari 100 persen.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti masalah mengenai **“Analisis Efektivitas Pajak Penerangan Jalan Dan Kontribusinya Terhadap Peningkatan PAD Dalam Menunjang Kemandirian Daerah studi kasus pada Kabupaten Majalengka”**.

## 1.2. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka penulis merumuskan masalah utama yaitu bagaimana efektivitas pajak penerangan jalan dan kontribusinya terhadap PAD di Kabupaten Majalengka yang kemudian dirumuskan ke dalam beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana potensi penerimaan pajak penerangan jalan di Kabupaten Majalengka
2. Bagaimana efektivitas pajak penerangan jalan di Kabupaten Majalengka
3. Bagaimana kontribusi pajak penerangan jalan terhadap PAD di Kabupaten Majalengka
4. Bagaimana tingkat kemandirian daerah pada Kabupaten Majalengka

## 1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk menggambarkan efektivitas pajak penerangan jalan dan kontribusinya terhadap pendapatan asli daerah.

Setiap kegiatan pasti mempunyai kepentingan dan tujuan tertentu yang pastinya ingin dicapai sebab tujuan itu dapat menjadi patokan atau arah kemana kita akan melangkah dalam menempuh jalan menuju tujuan tersebut. Adapun tujuan dari penelitian ini antara lain :

1. Untuk menganalisis potensi pajak penerangan jalan Kabupaten Majalengka
2. Untuk menganalisis efektivitas pajak penerangan jalan Kabupaten Majalengka
3. Untuk menganalisis kontribusi pajak penerangan jalan terhadap PAD Kabupaten Majalengka
4. Untuk mengetahui gambaran tingkat kemandirian daerah pada Kabupaten Majalengka

#### **1.4. Kegunaan Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi penelitian selanjutnya, terutama untuk pengkajian topik-topik yang berkaitan dengan masalah-masalah yang dibahas khususnya mengenai permasalahan yang diambil, yakni efektivitas pajak penerangan jalan serta kontribusinya sebagai salah satu sumber penerimaan dari PAD.

##### **2. Manfaat Praktis**

###### **a. Penulis**

Penulis dapat mengaplikasikan teori yang dimiliki untuk mencoba menganalisis fakta, gejala, dan peristiwa yang terjadi untuk ditarik

kesimpulan mengenai pemahaman tentang penerimaan daerah yang bersumber dari PAD khususnya pajak penerangan jalan.

b. Kabupaten Majalengka

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi Kabupaten Majalengka dalam pengelolaan anggaran pemerintah khususnya pajak penerangan jalan dan PAD.

c. Pihak lain

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pembandingan di kalangan akademis dalam penelitian selanjutnya.

