

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan merupakan salah satu kriteria penting dalam mengetahui kemampuan nyata daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya. Faktor kemandirian keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.

Otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah, berkaitan dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki, sesuai dengan kepentingan prioritas dan potensi daerah tersebut. Dengan adanya otonomi daerah, pengelolaan keuangan sepenuhnya berada di tangan pemerintah daerah.

Menurut Mardiasmo (2002:3) menjelaskan bahwa:

Pemberlakuan otonomi daerah merupakan tuntutan reformasi total yang disebabkan karena pertama, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Kedua, tuntutan pemberian otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki *era new game* yang membawa *new rules* pada aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Di era seperti ini, dimana *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan.

Dengan otonomi yang diberikan kepada daerah, maka daerah diberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Kemampuan daerah merupakan salah satu kriteria untuk melihat berhasil tidaknya salah satu kebijakan pemerintah yaitu otonomi daerah yang mulai dilaksanakan pada tahun 2001. 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 yang mandiri.

Dalam penciptaan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berusaha meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor, yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber pendapatan asli daerah (PAD). Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah, maka pemerintah daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan asli daerah. Salah satunya melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak daerah dan retribusi daerah, yaitu pemungutannya diatur dalam undang-undang No. 18 tahun 1997 yang telah diubah menjadi undang-undang No. 34 tahun 2000.

Dengan mengoptimalkan pendapatan asli daerah, maka pemerintah daerah dapat mengalokasikan pendapatan tersebut untuk membiayai belanja daerah, agar terciptanya keseimbangan antara pendapatan dan pembangunan daerah, guna meningkatkan mutu pelayanan publik dan taraf hidup masyarakat daerah tersebut.

Otonomi yang diberikan kepada daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh

pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Hal ini didukung dalam UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan juga bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan bagian daerah dari dana bagi hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Sidik et al, 2002).

Salah satu transfer dana dari Pemerintah Pusat yang terbesar adalah DAU. kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan dengan menggunakan konsep *fiscal gap*, dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*) (Ahmad Yani, 2004:41).

Berdasarkan konsep ini, distribusi dana perimbangan kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan keuangan relatif besar akan lebih kecil dan sebaliknya daerah-daerah yang mempunyai kemampuan keuangan relatif kecil akan memperoleh dana perimbangan yang relatif besar.

Di samping dana perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah (Pemda) mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa pendapatan asli daerah (PAD) dan penerimaan lainnya yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Akan tetapi, pada kenyataannya transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber dana utama Pemerintah Daerah (Pemda) untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemda dilaporkan di

perhitungan APBD, sehingga tujuan dari otonomi daerah menuju kemandirian daerah masih sangat sulit dilaksanakan, karena daerah bukan menjadi mandiri, melainkan sangat bergantung dari transfer dana pemerintah pusat.

Hal ini diperlihatkan dalam data APBD pemerintah kota Bandung mengenai besarnya kontribusi dana perimbangan terhadap pendapatan daerah kota Bandung, dari tahun 2001 sampai dengan 2008 berturut-turut adalah sebesar 60,41%, 62,33%, 73,43%, 76,91%, 76,71%, 81,55%, 65,08% dan 67,39%. Kita lihat bahwa persentase dana perimbangan semakin meningkat/ besar dalam delapan tahun terakhir yang menunjukkan bahwa transfer dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah kota Bandung masih besar, dimana dana perimbangan masih mendominasi struktur total pendapatan daerah kota Bandung, seperti yang dilihat pada Tabel 1 :

**Tabel 1.1**  
**Perbedaan Jumlah Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah**  
**Kota Bandung Tahun Anggaran 2001-2008**  
**(Dalam Rupiah)**

Tahun	Dana Perimbangan	Pendapatan Asli Daerah
2001	471.988.159.296,47	123.984.485.749,23
2002	526.004.617.855,00	182.064.238.544,02
2003	706.085.650.700,25	213.029.461.862,25
2004	860.471.704.276,00	222.909.941.952,75
2005	861.550.818.511,00	225.596.438.613,00
2006	1.139.910.819.397,00	253.882.919.542,87
2007	1.097.176.115.000,00	287.555.539.000,00
2008	1.360.460.067.955,00	314.627.155.412,00

Sumber : APBD kota Bandung Tahun Anggaran 2001-2008

Berbeda dengan kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah kota Bandung tahun anggaran 2001-2008 yang dapat dilihat pada tabel 2 sebagai berikut :

**Tabel `1.2**  
**Kontribusi Pendapatan Asli Daerah Terhadap Total Pendapatan Daerah**  
**Kota Bandung Tahun Anggaran 2001-2008**  
**(Dalam Rupiah)**

Tahun	PAD	Pendapatan Daerah	Kontribusi PAD thd Pendapatan Daerah (%)
2001	123.984.485.749,23	781.262.482.403,54	15,87%
2002	184.008.174.300,00	843.811.909.467,07	21,80%
2003	217.024.342.000,00	961.568.767.562,50	22,56%
2004	222.909.942.000,00	1.118.761.646.228,75	19,92%
2005	225.696.439.000,00	1.123.097.156.370,00	20,09%
2006	255.300.008.000,00	1.397.711.614.415,87	18,26%
2007	287.555.539.000,00	1.685.944.884.000,00	17,05%
2008	314.627.155.412,00	2.018.841.349.189,00	15,58%
Rata-rata			18,90%

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kota Bandung tahun 2001-2008 (data diolah)

Jika dilihat dari persentase perkembangan PAD Kota Bandung, menunjukkan rata-rata kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah sebesar 18,90%. Begitu juga jika dilihat dari tingkat kemampuan daerah, maka kota Bandung masih 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 (Abdul Halim, 2004:188).

Hal ini yang menjadi permasalahan yang dialami setiap daerah yang mengalami otonomi dalam mengelola pendapatan asli daerahnya karena pemerintah daerah belum mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya.

Berdasarkan tabel tersebut diatas terlihat bahwa dari tahun ke tahun PAD kota Bandung semakin meningkat, tetapi besarnya bantuan dari pemerintah pusat pun semakin meningkat pula. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa hampir disemua daerah persentase PAD relatif kecil. Pada umumnya APBD suatu daerah didominasi oleh sumbangan pemerintah pusat dan sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Hal ini menyebabkan daerah sangat bergantung kepada pemerintah pusat, sehingga kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi yang mereka miliki menjadi sangat terbatas. Rendahnya PAD dari suatu daerah bukanlah disebabkan karena secara struktural daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber-sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh Pemerintah Pusat. Selama ini sumber-sumber keuangan yang potensial dikuasi oleh pemerintah pusat (Ahmad Yani, 2004:3). Oleh karena itu pemerintah kota Bandung harus berusaha bagaimana caranya untuk mengurangi bantuan dari pemerintah pusat dalam membiayai pembangunan daerah kota Bandung.

Salah satunya dengan cara meningkatkan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), sumber-sumber PAD diperoleh dari empat jenis pendapatan yaitu :

- a. Pajak Daerah:
  - Pajak Provinsi
  - Pajak Kabupaten/ Kota
- b. Retribusi Daerah seperti: Retribusi Pelayanan Kesehatan, Retribusi Kekayaan Daerah, Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan, Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah, Retribusi Izin Trayek Kendaraan Penumpang, Retribusi

- Air, Retribusi Jembatan Timbang, Retribusi Kelebihan Muatan, Retribusi Perizinan Pelayanan, dan Pengendalian.
- c. Bagian Laba Perusahaan Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Lainnya yang dipisahkan seperti: bagian laba Bank Pembangunan Daerah (BPD), Bagian Laba Perusahaan Daerah, dan hasil investasi pada pihak ketiga.
- d. Lain-lain PAD yaitu semua PAD yang bukan berasal dari pajak, retribusi dan laba usaha daerah, antara lain: hasil penjualan barang milik daerah, penerimaan jasa giro, penerimaan ganti rugi atas kekayaan daerah (TP/PGR), denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, penerimaan bunga deposito.

Pajak Daerah Kabupaten/ Kota terdiri dari :

1. Pajak Hotel
2. Pajak Restoran
3. Pajak Hiburan
4. Pajak Reklame
5. Pajak Penerangan Jalan
6. Pajak Parkir
7. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
8. Pajak Sewa Menyewa/ Kontrak Rumah dan/ atau Bangunan

Salah satu komponen pajak daerah yang tertarik untuk diteliti adalah pajak parkir, walaupun terbilang baru penerapannya, dimulai tahun 2001, Namun dianggap dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap pendapatan asli daerah kota Bandung. Parkir mempunyai potensi yang cukup besar bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Setidaknya tercermin dari data Disbudpar kota

Bandung dimana mobil luar kota setiap minggunya ke Kota Bandung sebesar 40.000 kendaraan dan lahan parkir yang paling berpotensi adalah objek parkir untuk mal-mal dan factory-factory outlet, sehingga dapat mendatangkan pendapatan besar bagi pajak parkir bila semua kendaraan terpungut.

Apalagi dengan dicanangkannya kota Bandung sebagai kota wisata sejak tahun 2004 di tambah tol Cipularang telah mulai diberlakukan sehingga akses menuju ke kota Bandung dapat di tempuh dengan mudah, khususnya kendaraan dari kota Jakarta sehingga berpotensi besar menambah penerimaan dari sektor pajak parkir.

Berdasarkan hasil penelitian pendahuluan yang peneliti lakukan pada Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kota Bandung diperoleh data sebagai berikut :

**Tabel 1.3**  
**Target dan Realisasi Pajak Parkir**  
**Pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Bandung**  
**Tahun Anggaran 2001-2008**

Tahun	Pajak Parkir	
	Target (Rp)	Realisasi (Rp)
2001	500.000.000,00	100.767.020,00
2002	2.500.000.000,00	2.500.529.449,00
2003	2.500.000.000,00	2.116.914.208,00
2004	3.000.000.000,00	2.848.481.627,00
2005	3.250.000.000,00	3.285.018.410,00
2006	3.665.025.000,00	3.648.523.042,00
2007	4.215.171.840,00	4.267.541.604,00
2008	5.059.274.720,00	5.206.427.588,00

Sumber : Dispenda Kota Bandung tahun 2001-2008 (data diolah)

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa realisasi penerimaan pajak parkir tahun 2001-2008 mengalami fluktuasi, kenaikan yang cukup signifikan terjadi



pada tahun 2002, dimana realisasi pada tahun 2001 hanya sebesar Rp100.767.020,00 menjadi Rp2.500.529.449,00.

Namun pada tahun 2003 realisasi penerimaan pajak parkir mengalami penurunan dari tahun 2002 sebesar Rp2.500.529.449,00 menjadi Rp2.116.914.208,00, padahal target yang ditetapkan pada tahun 2003 sama dengan tahun 2002 yaitu sebesar Rp2.500.000.000,00 Pada tahun 2004 target pajak parkir naik menjadi Rp3.000.000.000,00 akan tetapi realisasi penerimaan pajak parkir Rp2.848.481.627,00 padahal pada tahun ini kota Bandung telah dicanangkan sebagai kota wisata di tambah tol Cipularang telah mulai diberlakukan sehingga akses menuju ke kota Bandung dapat di tempuh dengan mudah, khususnya kendaraan dari kota Jakarta. Kemudian pada tahun 2006-2008 pun mengalami flukstuasi dalam realisasi penerimaan pajak parkirnya.

Hal ini menarik untuk diteliti, dengan terus bertambahnya jumlah kendaraan yang masuk ke kota Bandung setiap minggunya, ditambah akses yang mudah menuju kota Bandung dengan dibukanya tol Cipularang dan banyaknya berdiri mal dan factory outlet yang berpotensi besar dalam menambah penerimaan dari sektor pajak parkir ini. Oleh sebab itu timbul pertanyaan apakah penetapan target penerimaan pajak parkir di Kota Bandung telah sesuai dengan potensi yang ada atau tidak.

Apabila penetapan target telah sesuai dengan potensi yang sesungguhnya, kemudian terjadi penurunan penerimaan maka hal tersebut dapat diakibatkan oleh kurang giat atau kurang optimalnya pemungutan. Atau terjadinya kebocoran-kebocoran dalam sistem pemungutan pajak parkir tersebut.

Oleh sebab itu dalam menetapkan target, Pemerintah Kota Bandung harus disesuaikan dengan potensi yang sebenarnya. Hal ini perlu dicermati karena potensinya yang cukup besar apabila dikelola dengan baik, sehingga dapat memberikan kontribusi yang besar pada pendapatan asli daerah dari pos pajak daerah khususnya dari pajak parkir.

Selama tahun 2001-2008 kontribusi yang diberikan oleh pajak parkir belum melebihi angka 5%. Rata-rata kontribusi masih berada pada rasio 0,00-10,00% yaitu sebesar 1,22% dengan kriteria sangat kurang. Melihat potensinya yang begitu besar, seharusnya pajak parkir dapat memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap Pendapatan Asli Daerah dari pos pajak daerah khususnya dari pajak parkir. Namun dari uraian diatas dapat kita lihat kontribusi pajak parkir masih relatif kecil.

Oleh karena itu perlu kiranya Pemerintah Kota Bandung mencari cara untuk meningkatkan pendapatan dari pos pajak parkir yang amat potensial ini, sehingga dapat memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap PAD.

Dengan mengoptimalkan penerimaan dari pajak parkir berdasarkan potensi yang sesungguhnya dalam penetapan target penerimaannya, maka akan meningkatkan total hasil pajak daerah. Jika pajak daerah meningkat, maka akan memberikan peluang kepada peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Sehingga secara otomatis pemerintah daerah akan mengurangi tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat. Sehingga kota Bandung menjadi kota yang mandiri dalam mengurus rumah tangga pemerintahannya.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai : **“Analisis Efektivitas Penerimaan Pajak Parkir Dan Kontribusinya Terhadap Pendapatan Asli Daerah Dalam Menunjang Kemandirian Daerah Pada Kota Bandung”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka peneliti merumuskan dan membatasi masalahnya sebagai berikut :

1. Seberapa besar efektivitas penerimaan pajak parkir pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Bandung pada tahun 2001-2008.
2. Seberapa besar kontribusi penerimaan pajak parkir terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di kota Bandung.
3. Seberapa besar total Pendapatan Asli Daerah kota Bandung dari tahun 2001 hingga tahun 2008 untuk mengetahui tingkat kemandirian kota Bandung.

## **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Maksud dari penelitian ini yaitu untuk memperoleh data-data yang berguna dalam menganalisis penelitian tersebut dan mengetahui efektivitas pajak parkir dan besarnya kontribusi terhadap pendapatan asli daerah dalam menunjang kemandirian daerah pada kota Bandung.

### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang diharapkan dapat dicapai dengan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Efektivitas penerimaan pajak parkir pada Dispenda kota Bandung 2001-2008.
2. Untuk mengetahui kontribusi penerimaan pajak parkir terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di kota Bandung.
3. Untuk mengetahui tingkat kemandirian kota Bandung.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperkaya ilmu pengetahuan bagi penulis sendiri dan dapat dijadikan bahan kajian dan pengembangan penelitian lebih lanjut, khususnya mengenai pajak parkir dan pajak daerah lainnya.

#### **2. Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan salah satu referensi serta masukan bagi Pemerintah Kota Bandung untuk dapat lebih meningkatkan kinerjanya, terutama dalam mengelola penerimaan pajak daerah, khususnya pajak parkir, serta dapat meningkatkan pendapatan asli daerahnya supaya kota Bandung menjadi daerah yang mandiri.