

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang didorong melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan warna tersendiri dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, diharapkan akan terjadi perubahan yang mendasar pada sistem pemerintahan Indonesia menuju ke arah yang lebih baik. Melalui otonomi daerah, kewenangan pemerintah pusat dalam beberapa bidang didelegasikan menjadi kewenangan daerah (desentralisasi) termasuk kewenangan dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Penyerahan wewenang ini tentu saja bukan tanpa maksud. Tujuan penyerahan wewenang tersebut selain agar terciptanya suatu organisasi pemerintahan yang lebih baik (*good governance*) yaitu pemerintahan yang efektif, efisien, ekonomis dan juga tidak korup tentunya. Otonomi daerah juga diterapkan untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat, dan untuk meningkatkan daya saing daerah itu sendiri.

Mardiasmo (2004:46) mengemukakan bahwa misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal sekurang-kurangnya ada tiga, yaitu (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah, serta (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Sedangkan tujuan utama

penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah.

Wong (2004) memberikan argumentasi yang rasional terkait dengan hal ini; otonomi daerah memberikan daerah kewenangan yang lebih luas untuk melakukan alokasi berbagai sumber daya secara lebih efisien pada berbagai potensi lokal yang dibutuhkan publik, karena pemerintah daerah dinilai lebih sensitif terhadap kondisi ekonomi daerahnya. Dewasa ini terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah dalam hal kemandirian keuangan seperti yang dikemukakan Kuncoro (Dwirandra, 2007:3), yaitu (1) dominannya transfer dari pusat, (2) kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD), (3) tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan, (4) kendati pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan, (5) kelemahan dalam pemberian subsidi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi daerah, pemerintah melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, salah satunya dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang menggantikan peraturan sebelumnya, yaitu Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemberian kewenangan dalam pengenaan pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan dapat lebih mendorong pemerintah daerah untuk terus berupaya mengoptimalkan pendapatan asli daerah (PAD), khususnya yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Menurut data dari laporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat, jumlah PAD yang dihasilkan dalam tiga tahun terakhir senantiasa mengalami peningkatan. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel realisasi PAD pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat 2006-2008 sebagai berikut.

Tabel 1.1
Tabel Realisasi PAD
Kabupaten/Kota di Jawa Barat, Tahun 2006 - 2008
(dalam Juta Rupiah)

| No | Kabupaten/Kota | Pendapatan Asli Daerah (Dalam Juta Rupiah) | | |
|----|--------------------|--|------------|------------|
| | | 2006 | 2007 | 2008 |
| 1 | Kab. Bandung | 137,532.50 | 147.630,98 | 144.660,40 |
| 2 | Kab. Bekasi | 172,659.68 | 196.320,10 | 249.063,80 |
| 3 | Kab. Bogor | 230,103.98 | 265.371,32 | 307.634,44 |
| 4 | Kab. Ciamis | 36,207.95 | 54.711,83 | 44.847,49 |
| 5 | Kab. Cianjur | 60,174.41 | 69.277,70 | 77.905,50 |
| 6 | Kab. Cirebon | 92,348.94 | 100.692,75 | 101.512,66 |
| 7 | Kab. Garut | 62,952.62 | 76.880,01 | 83.306,42 |
| 8 | Kab. Indramayu | 51,147.53 | 47.704,56 | 56.770,81 |
| 9 | Kab. Karawang | 112,759.70 | 121.414,89 | 131.785,03 |
| 10 | Kab. Kuningan | 35,732.70 | 43.507,88 | 42.825,18 |
| 11 | Kab. Majalengka | 50,043.01 | 46.020,64 | 47.721,94 |
| 12 | Kab. Purwakarta | 51,781.13 | 50.324,49 | 59.429,02 |
| 13 | Kab. Subang | 58,782.41 | 55.690,53 | 64.034,54 |
| 14 | Kab. Sukabumi | 53,645.18 | 66.799,34 | 87.402,42 |
| 15 | Kab. Sumedang | 63,455.29 | 69.493,50 | 88.256,48 |
| 16 | Kab. Tasikmalaya | 35,440.58 | 34.725,52 | 47.194,34 |
| 17 | Kota Bandung | 253,882.92 | 287.249,53 | 314.627,15 |
| 18 | Kota Bekasi | 145,730.56 | 171.045,08 | 189.492,85 |
| 19 | Kota Bogor | 69,300.01 | 79.819,16 | 97.768,13 |
| 20 | Kota Cirebon | 49.490,36 | 58,604,93 | 63.453,77 |
| 21 | Kota Depok | 67,218.33 | 86.345,66 | 112.772,42 |
| 22 | Kota Sukabumi | 43,564.08 | 49.464,33 | 65.263,02 |
| 23 | Kota Tasikmalaya | 37.357,14 | 58.604,93 | 63.849,14 |
| 24 | Kota Cimahi | 50,325.67 | 55.851,46 | 64.964,96 |
| 25 | Kota Banjar | 18,541.97 | 23.615,90 | 23.782,32 |
| 26 | Kab. Bandung Barat | - | - | 33.617,47 |

Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun Anggaran 2006 - 2008 (diolah)

Seperti yang dapat dilihat dari tabel Realisasi PAD di atas, pendapatan asli daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat mayoritas mengalami peningkatan. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Priyo Hari Adi (2007) bahwa tidak ada satu daerah pun yang mengalami penurunan PAD setelah otonomi daerah kecuali DI Yogyakarta dan Bali.

Lin dan Liu (2003) membuktikan adanya hubungan yang positif antara pelaksanaan desentralisasi dengan pertumbuhan ekonomi. Penelitian lain yang dilakukan Bohte dan Meier menunjukkan adanya pertumbuhan ekonomi yang lebih baik pada masa desentralisasi dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi pada masa sentralisasi (Priyo Hari Adi, 2007:3)

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No 59 tahun 2007 pasal 26 ayat 1, bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas Pajak daerah, Retribusi daerah, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Adapun komposisi susunan PAD pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat tahun 2008 dapat dilihat dari tabel di bawah ini.

Tabel 1.2
Tabel Komposisi Susunan PAD
Kabupaten/Kota di Jawa Barat, Tahun Anggaran 2008
(dalam Juta Rupiah)

| No | Kabupaten/Kota | Pendapatan Pajak Daerah | Pendapatan Retribusi Daerah | Bagian Laba Usaha Daerah | Lain-lain PAD yang sah |
|----|--------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------|------------------------|
| 1 | Kab. Bandung | 51.654,33 | 36.067,47 | 35.674,08 | 21.264,50 |
| 2 | Kab. Bekasi | 105.513,22 | 88.392,30 | 10.975,96 | 44.182,31 |
| 3 | Kab. Bogor | 158.833,45 | 111.701,69 | 13.810,40 | 23.288,90 |
| 4 | Kab. Ciamis | 6.882,62 | 27.212,24 | 1.387,60 | 11.365,02 |
| 5 | Kab. Cianjur | 19.090,94 | 15.561,67 | 4.461,51 | 38.791,37 |
| 6 | Kab. Cirebon | 30.061,19 | 62.950,85 | 2.765,67 | 5.734,95 |
| 7 | Kab. Garut | 7.880,56 | 69.248,67 | 1.320,62 | 4.856,56 |
| 8 | Kab. Indramayu | 18.354,64 | 9.655,14 | 3.579,93 | 25.181,07 |
| 9 | Kab. Karawang | 58.543,98 | 52.974,02 | 1.995,94 | 18.271,07 |
| 10 | Kab. Kuningan | 8.251,00 | 28.628,52 | 1.997,84 | 3.947,81 |
| 11 | Kab. Majalengka | 4.080,07 | 34.493,55 | 2.242,77 | 6.087,23 |
| 12 | Kab. Purwakarta | 20.765,42 | 26.711,67 | 1.828,77 | 10.123,15 |
| 13 | Kab. Subang | 17.940,08 | 35.759,80 | 4.107,80 | 6.226,85 |
| 14 | Kab. Sukabumi | 13.596,92 | 44.617,42 | 5.852,96 | 23.335,10 |
| 15 | Kab. Sumedang | 25.313,12 | 43.048,17 | 2.792,97 | 17.102,22 |
| 16 | Kab. Tasikmalaya | 10.190,91 | 12.715,45 | 8.145,10 | 16.142,87 |
| 17 | Kota Bandung | 214.397,50 | 73.832,88 | 5.447,89 | 20.948,86 |
| 18 | Kota Bekasi | 78.715,15 | 62.152,76 | 3.638,26 | 44.986,66 |
| 19 | Kota Bogor | 45.988,77 | 34.117,57 | 7.752,92 | 9.908,85 |
| 20 | Kota Cirebon | 17.234,09 | 7.183,91 | 2.505,39 | 38.145,99 |
| 21 | Kota Depok | 48.456,45 | 32.979,35 | 2.656,35 | 28.680,26 |
| 22 | Kota Sukabumi | 6.395,77 | 46.700,41 | 1.595,55 | 10.570,28 |
| 23 | Kota Tasikmalaya | 8.572,89 | 47.345,52 | 2.365,13 | 5.565,59 |
| 24 | Kota Cimahi | 15.919,33 | 38.341,24 | 4.034,63 | 6.669,74 |
| 25 | Kota Banjar | 1.657,00 | 15.973,97 | 970,63 | 5.180,70 |
| 26 | Kab. Bandung Barat | 19.719,12 | 9.263,92 | 0,00 | 4.634,42 |

Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun Anggaran 2008 (diolah)

Dari data di atas dapat dilihat bahwa pajak dan retribusi Daerah memiliki proporsi terbesar dalam membentuk PAD secara keseluruhan. Sedangkan Lain-

lain PAD yang sah dan Bagian Laba Usaha Daerah menjadi penyusun PAD setelah Pajak dan Retribusi Daerah. Meskipun pemaparan diatas menunjukkan adanya peningkatan PAD, namun hal tersebut belum bisa menggambarkan keberhasilan Kabupaten/Kota yang ada di Jawa Barat dalam menjalankan otonomi daerah. Untuk dapat menilai kinerja pemerintah daerah khususnya kinerja pengelolaan keuangan daerah, dapat digunakan Analisis Rasio Keuangan. Hal ini sejalan dengan yang dinyatakan oleh Abdul Halim (2007 : 241), “Analisis rasio keuangan merupakan salah satu alat yang dapat digunakan untuk menilai kinerja pemda dalam pengelolaan keuangan daerah sebagaimana yang dituangkan dalam APBD”.

Penggunaan analisis rasio keuangan untuk mengetahui sejauh mana kinerja organisasi terutama kinerja finansial pada sektor swasta bukan lagi hal aneh. Pada umumnya, rasio keuangan pada sektor swasta digunakan untuk menilai likuiditas, rentabilitas dan solvabilitas perusahaan.

Analisis rasio keuangan pada pemerintah daerah dikembangkan dari APBD beserta realisasinya. Penggunaan rasio keuangan dalam mengukur kinerja pengelolaan keuangan yang bersumber dari APBD pada dasarnya adalah untuk memudahkan memahami makna yang terkandung dalam APBD tersebut. Rasio keuangan akan menjelaskan bagaimana hubungan antara suatu pos dengan pos lainnya yang ada di APBD. Hubungan yang terjadi dapat menjelaskan kinerja pemerintah daerah terutama kinerja pengelolaan keuangan daerah. Analisis rasio keuangan pada pemerintah daerah yang dapat digunakan adalah antara lain rasio

kemandirian, rasio aktivitas, rasio efektivitas dan efisiensi, DSCR dan rasio pertumbuhan (Abdul Halim, 2007 : 232).

Rasio kemandirian mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Dengan rasio ini akan dapat dilihat ketergantungan daerah terhadap bantuan dari pihak lain dalam hal ini bantuan dari pemerintah pusat. Rasio ini pun menggambarkan seberapa besar peranan masyarakat dalam pembangunan (Abdul Halim, 2007 : 232).

Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya PAD dibandingkan dengan total pendapatan. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Selain itu juga, semakin tinggi rasio kemandirian maka partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah semakin tinggi. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi (Abdul Halim, 2007 : 233). Adapun rasio kemandirian pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat tahun anggaran 2006 – 2008 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.3
Tabel Tingkat Kemandirian Daerah Pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat
Tahun 2006 – 2008
(dalam Persen)

| No | Kabupaten/Kota | Tingkat Kemandirian | | | |
|----|--------------------|----------------------------|-------|-------|---|
| | | (PAD/Total Pendapatan)*100 | | | |
| | | 2006 | 2007 | 2008 | |
| 1 | Kab. Bandung | 8.61 | 7.97 | 9.86 | |
| 2 | Kab. Bekasi | 19.17 | 16.83 | 17.81 | |
| 3 | Kab. Bogor | 17.03 | 16.33 | 16.48 | |
| 4 | Kab. Ciamis | 3.46 | 5.14 | 3.86 | * |
| 5 | Kab. Cianjur | 6.72 | 6.49 | 6.50 | |
| 6 | Kab. Cirebon | 9.94 | 9.92 | 9.09 | * |
| 7 | Kab. Garut | 6.00 | 6.39 | 6.11 | * |
| 8 | Kab. Indramayu | 6.02 | 4.92 | 5.48 | |
| 9 | Kab. Karawang | 11.58 | 11.23 | 10.91 | * |
| 10 | Kab. Kuningan | 5.60 | 5.67 | 5.08 | * |
| 11 | Kab. Majalengka | 7.13 | 5.77 | 5.45 | * |
| 12 | Kab. Purwakarta | 10.33 | 8.91 | 9.38 | |
| 13 | Kab. Subang | 7.78 | 6.17 | 6.48 | |
| 14 | Kab. Sukabumi | 5.97 | 6.03 | 7.15 | |
| 15 | Kab. Sumedang | 9.23 | 8.78 | 9.90 | |
| 16 | Kab. Tasikmalaya | 4.13 | 3.62 | 4.55 | |
| 17 | Kota Bandung | 18.16 | 17.04 | 15.58 | * |
| 18 | Kota Bekasi | 16.31 | 15.41 | 14.98 | * |
| 19 | Kota Bogor | 12.92 | 12.56 | 13.62 | |
| 20 | Kota Cirebon | 12.59 | 12.30 | 11.52 | * |
| 21 | Kota Depok | 11.21 | 11.26 | 12.75 | |
| 22 | Kota Sukabumi | 12.69 | 11.19 | 14.58 | |
| 23 | Kota Tasikmalaya | 8.64 | 10.55 | 10.35 | * |
| 24 | Kota Cimahi | 13.34 | 12.53 | 12.95 | |
| 25 | Kota Banjar | 6.95 | 5.98 | 7.44 | |
| 26 | Kab. Bandung Barat | - | - | 4.77 | |

Ket. *) Kabupaten/Kota yang mengalami penurunan kemandirian pada tahun 2008

Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun Anggaran 2006 - 2008 (diolah)

Dari Tabel di atas dapat terlihat masih adanya fluktuasi pada tingkat kemandirian Kabupaten/Kota di Jawa Barat, di mana setidaknya sepuluh

Kabupaten/Kota mengalami penurunan kemandirian di tahun 2008. Bahkan, Kota Bandung, Kota Bekasi, Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Karawang terus mengalami penurunan tingkat kemandirian dari tahun 2006 – 2008. Selain itu, dengan melihat tabel kemandirian keuangan Kabupaten/Kota di Jawa Barat dan membandingkannya dengan tabel realisasi PAD, maka sebenarnya kinerja pemerintah kabupaten dan kota di Jawa Barat masih kurang baik. Hal ini seringkali terjadi menurut Haryo Kuncoro (2004) karena adanya *flypaper effect* dimana birokrat lebih leluasa membelanjakan transfer daripada menaikan pajak.

Keadaan seperti ini juga terjadi pada hasil kajian di beberapa daerah berbeda di Indonesia, diantaranya adalah kajian Halim dan Jamal (2006) di kota Malang, Nurdjana Ladjin (2008) di Provinsi Sulawesi Tengah, dan Ayu Priradesi (2009) di Provinsi Sumatera Utara, di mana kemampuan keuangan daerah belum optimal karena kontribusi PAD terhadap APBD masih relatif kecil. Padahal PAD yang diperoleh semakin besar dari tahun ke tahun. Dari table diatas dapat dilihat perbandingan Tingkat kemandirian Kabupaten/Kota di Jawa Barat. Dapat dilihat juga dari tabel sebelumnya bahwa pajak dan retribusi daerah merupakan komponen utama penyusun PAD dan perolehannya mengalami peningkatan. Idealnya, jika penerimaan pajak dan retribusi daerah mengalami peningkatan maka akan meningkatkan PAD yang akan membuat tingkat kemandirian semakin tinggi. Namun fakta yang terjadi di lapangan tida demikian. Pajak dan retribusi daerah dalam PAD mengalami peningkatan, namun tidak selalu dibarengi dengan peningkatan kemandirian.

Menurut Abdul Halim (2007 : 232), “Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama dari PAD.” Sedangkan menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Wiryo (2007) kemandirian kota dan kabupaten yang ada di Jawa Barat tahun 1995-2004 masih tergolong rendah.

Melihat fakta di lapangan bahwa pajak dan retribusi daerah merupakan komponen utama dalam PAD Kabupaten/Kota di Jawa Barat yang jumlahnya mengalami peningkatan, serta melihat adanya hubungan antara pajak dan retribusi daerah dengan kemandirian keuangan, maka penulis bermaksud melakukan penelitian lebih jauh dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Pajak dan Retribusi Daerah Terhadap Kemandirian Keuangan Kota/Kabupaten di Jawa Barat Tahun 2008.”**

1.2 Rumusan Masalah

Untuk lebih mempermudah penulis dalam mengkaji penelitian ini dan agar tidak menyimpang dari masalah yang akan dikaji, maka permasalahan pokok penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pendapatan pajak dan retribusi daerah Kota/Kabupaten di Jawa Barat.
2. Bagaimana kemandirian keuangan Kota/Kabupaten di Jawa Barat.
3. Bagaimana pengaruh pendapatan pajak daerah terhadap kemandirian keuangan Kota/Kabupaten di Jawa Barat.

4. Bagaimana pengaruh pendapatan retribusi daerah terhadap kemandirian keuangan Kota/Kabupaten di Jawa Barat.
5. Bagaimana pengaruh pendapatan pajak dan retribusi daerah secara simultan terhadap kemandirian keuangan Kota/Kabupaten di Jawa Barat.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka maksud dan tujuan penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut :

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam tentang pajak dan retribusi daerah serta kemandirian keuangan daerah.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai, yaitu untuk :

1. Mengetahui pendapatan pajak dan retribusi daerah Kota/Kabupaten di Jawa Barat.
2. Mengetahui Kemandirian keuangan Kota/Kabupaten di Jawa Barat.
3. Mengetahui pengaruh pendapatan pajak daerah terhadap kemandirian keuangan Kota/Kabupaten di Jawa Barat.
4. Mengetahui pengaruh pendapatan retribusi daerah terhadap kemandirian keuangan Kota/Kabupaten di Jawa Barat.

5. Mengetahui pengaruh pendapatan pajak dan retribusi daerah secara simultan terhadap kemandirian keuangan Kota/Kabupaten di Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna secara praktis dan akademis.

1.4.1 Kegunaan Praktis

Dengan dibuatnya hasil penelitian ini, diharapkan dapat menghimpun informasi sebagai bahan sumbangan pemikiran bagi instansi yang terkait untuk dijadikan referensi serta masukan bagi dinas pendapatan daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

1.4.2 Kegunaan Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu referensi serta masukan atau pertimbangan untuk mengembangkan keilmuan akuntansi, khususnya mengenai mata kuliah akuntansi sektor publik terutama dalam bahasan tentang Pajak dan Retribusi Daerah serta Kemandirian Keuangan Daerah.