

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya. Secara optimal untuk mewujudkan keadaan tersebut, berlaku proporsi bahwa pada dasarnya segala persoalan sepatutnya diserahkan kepada daerah untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan memecahkannya kecuali untuk persoalan-persoalan yang memang tidak mungkin diserahkan oleh daerah itu sendiri dalam perspektif keutuhan negara dan bangsa. Bukan sebaliknya, yaitu proporsi bahwa seluruh persoalan pada dasarnya diserahkan kepada pemerintah pusat kecuali untuk persoalan-persoalan yang dapat ditangani oleh daerah (Mardiasmo, 2002: 151).

Hal ini berarti otonomi daerah menjadi hal yang sangat penting bagi daerah. Otonomi yang diberikan kepada kota dan kabupaten didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang sangat luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi mencakup pula kewenangan yang penuh dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya, mulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pelaporan dan evaluasi. Konsekuensi logis dari desentralisasi tersebut, akan ada pelimpahan wewenang dan tanggungjawab dalam menggunakan dana, baik yang berasal dari pemerintah pusat (sesuai dengan urusan yang diserahkan) maupun dana yang berasal dari pemerintah daerah sendiri. Untuk pengolahan dana yang cukup besar ini diperlukan juga peraturan pelaksana yang lebih konkret dan lebih jelas seperti peraturan pemerintah. Agar

otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib memberikan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan, pengendalian. Disamping itu diberikan standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervise, pengendalian, koordinasi, pemantauan dan evaluasi. Bersamaan dengan hal itu, pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa peluang kemudahan bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Mardiasmo, 2002:153)

Adapun tujuan otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, pada dasarnya yakni otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasilnya meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat serta peningkatan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu secara nyata, dinamis, dan bertanggungjawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal. Nyata berarti pemberian otonomi daerah didasarkan pada faktor-faktor perhitungan, tindakan, dan kebijaksanaan yang benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan dapat mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan dinamis didasarkan pada kondisi dan perkembangan pembangunan dan bertanggungjawab adalah pemberian otonomi yang diupayakan untuk memperlancar pembangunan dipelosok tanah air.

Sebagai daerah otonomi, daerah mempunyai wewenang dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Prinsip dasar pemberian otonomi daerah dimaksud didasarkan pada pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya. Atas dasar pertimbangan ini, maka pemberian otonomi daerah diharapkan akan lebih mampu memacu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada akhirnya. Dengan kata lain, pemerintah daerah diberikan kewenangan yang luas untuk menggali potensi dan sumber pendapatan daerahnya dalam membiayai pelaksanaan pembangunan daerah (Mardiasmo, 2002:155)

Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan pembangunan pemerintah daerah terdiri atas pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah. PAD yang salah satunya bersumber dari pajak dan retribusi daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah dalam meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. PAD sebagai salah satu sumber penerimaan daerah sebelumnya kurang mendapat perhatian, keadaan ini disebabkan ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Sumber dana pembangunan daerah sebagian besar diperoleh dari pemerintah pusat sementara kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur penggunaan dana tersebut relatif terbatas (Rangga, 2009: 4). Semakin besar pajak dan retribusi yang diterima otomatis semakin meningkatkan PAD. Banyaknya pajak dan retribusi

yang diterima oleh pemerintah daerah tersebut dalam membiayai pengeluaran untuk melaksanakan wewenang dan tanggungjawab kepada masyarakat seperti membantu dan memfasilitasi sarana dan prasarana masyarakat.

Pajak dan retribusi daerah merupakan suatu sistem perpajakan Indonesia, yang pada dasarnya merupakan beban masyarakat sehingga perlu dijaga agar kebijakan tersebut dapat memberikan beban yang adil. Maka sejalan dengan sistem perpajakan nasional, pembinaan pajak dan retribusi daerah dilakukan secara terpadu. Pembinaan ini dilakukan terus-menerus, terutama mengenai objek, tarif, dan retribusi (Rangga, 2009: 5)

Retribusi daerah merupakan pembayaran wajib kepada daerah dikarenakan ada jasa tertentu yang diberikan oleh pemerintah kepada individu maupun kelompok. Pungutan dari masyarakat ini akan menjadi sumber pendapatan bagi daerah tersebut dan bisa dijadikan sebagai pendapatan selain pajak daerah. Yang perlu diperhatikan oleh pemerintah bagaimana cara mengoptimalkan pemungutan retribusi daerah sehingga memberikan hasil yang maksimal.

Provinsi Gorontalo merupakan salah satu provinsi yang sedang berkembang dan memiliki beraneka ragam sumber jasa yang dapat dikenakan retribusi. Mulai dari sektor pariwisata sampai dengan jasa-jasa yang disediakan oleh pihak pemerintah maupun swasta. Daerah-daerah yang cukup potensial di Gorontalo antara lain Kota Gorontalo. Kota Gorontalo sebagai salah satu daerah otonom, dimana daerah ini sebagian besar mengandalkan pada sektor industri, dagang, dan jasa yang dapat dikenakan tarif retribusi. Dari retribusi inilah peneliti melihat sebagai salah satu penyumbang terhadap peningkatan PAD Kota

Gorontalo, sehingga perlu adanya perhatian khusus dari pemerintah kota dalam mengolah dan mengoptimalkan retribusi daerah agar lebih efektif dan efisien dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Menurut pengamatan awal penulis, bahwa pemungutan maupun tarif pajak dan retribusi pada khususnya, belum dapat menopang secara signifikan terhadap struktur PAD dalam APBD karena masih didominasi oleh penerimaan dari DAU, DAK serta dana perimbangan lain. Padahal sektor pajak dan retribusi diharapkan menjadi pemasok sebagian bahkan terbesar terhadap penerimaan daerah seperti yang terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1: Realisasi Pendapatan Tahun 2006-2011

Sumber Penerimaan Daerah	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pajak	3.829.139.897	5.500.279.077	7.275.545.373	9.327.067.162	11.219.776.982	17.931.672.329
Retribusi	18.581.465.533	23.499.959.536	30.157.051.045	28.756.640.928	35.728.433.685	47.303.394.738
Laba BUMD	1.153.418.523	1.414.926.516	825.713.376	1.730.003.525	1.257.577.542	2.030.887.179
Lain-lain PAD yg Sah	2.665.699.020	4.638.212.209	7.440.310.482	13.843.750.759	6.630.773.732	5.637.073.972
Jumlah PAD	26.229.722.973	35.053.377.209	45.698.620.276	53.657.462.374	54.836.561.941	72.903.028.218
Bagi Hasil Pajak	14.023.165.116	16.596.611.578	21.532.534.039	20.859.259.676	21.536.825.831	19.464.442.038
Bagi Hasil Bukan Pajak	283.989.915	586.876.707	297.906.129	150.368.560	133.334.511	261.048.242
DAU	208.305.000.000	230.813.000.000	256.963.962.000	261.090.002.000	264.392.757.000	296.472.833.000
DAK	17.858.805.631	34.546.181.200	40.159.000.000	53.140.000.000	27.269.100.000	28.677.700.000
Dana Penyesuaian	-	-	-	-	30.577.597.200	40.778.087.160
Dana Bos	-	-	-	-	-	13.579.125.000
Lain-lain Pend. Yg Sah	-	-	14.000.000.000	9.858.705.000	-	-
Bagi Hasil Pajak Provinsi	6.237.882.136	7.740.274.088	10.186.640.774	12.410.006.532	13.548.686.595	19.734.198.026
Bantuan Keu. dari Provinsi	4.000.000.000	-	1.149.000.000	-	83.789.160.857	79.955.416.702
Jumlah Penerimaan Daerah	276.938.565.771	325.336.320.782	389.987.627.218	411.165.804.142	496.084.023.935	571.825.878.386

Sumber: Laporan Realisasi Pendapatan Kota Gorontalo Tahun 2006-2011

Besarnya perhatian pemerintah terhadap penerapan retribusi daerah terhadap peningkatan PAD juga pada jumlah penerimaan daerah Kota Gorontalo dapat dibuktikan dengan adanya laporan realisasi anggaran penerimaan retribusi daerah enam tahun terakhir dari tahun 2006 sampai tahun 2011 yang dituangkan dalam perbandingan antara hasil realisasi pencapaian dan target yang dibuat. Tidak tercapainya hasil realisasi terhadap target retribusi Kota Gorontalo dalam hal penerimaan retribusi dapat dilihat pada tabel 2 dibawah ini.

Tabel 2: Penerimaan Retribusi Daerah Kota Gorontalo

Tahun	Target Penerimaan Retribusi	Realisasi Penerimaan Retribusi	Selisih	%
2006	17,570,800,000.00	18,581,465,533.00	1,010,665,533.00	105.8
2007	23,048,200,000.00	23,499,959,536.00	451,759,536.00	102
2008	31,382,466,400.00	30,157,051,045.00	-1,225,415,355.00	96.1
2009	40,600,000,000.00	28,756,640,928.00	-11,843,359,072.00	70.8
2010	40,081,500,000.00	35,728,433,685.00	-4,353,066,315.00	89,1
2011	45,761,832,739.00	47,303,394,738.00	1,541,561,999.00	103.4
Jumlah	198,444,799,139.00	184,026,945,465.00	-15,774,753,674.00	92.7

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Kota Gorontalo Tahun 2006-2011.

Berdasarkan tabel 2 penerimaan retribusi dari tahun 2006 hingga tahun 2011 Kota Gorontalo di atas mengalami kenaikan yang relatif meningkat, apalagi jika dilihat tahun 2011, tentunya ini dapat menimbulkan penilaian positif masyarakat pada pihak-pihak yang terkait dalam pemungutan retribusi, dimana masyarakat menganggap bahwa retribusi akan mampu mendorong penerimaan PAD, ternyata sejauh ini dapat berjalan dengan efektif dan sering mengalami peningkatan walaupun tidak secara berkesinambungan. Oleh karena itu, pihak-pihak yang terkait sebaiknya lebih meningkatkan kinerja dalam pemungutan maupun dalam mengelola retribusi yang ada, sehingga ke depan retribusi diharapkan mampu bukan hanya memberikan peran lebih dalam peningkatan PAD tetapi juga bagi penerimaan daerah secara keseluruhan penerimaan.

Berbagai penelitian telah dilakukan dalam menghasilkan temuan yang berbeda mengenai penerapan retribusi daerah terhadap peningkatan pendapatan asli daerah. Heru (2009) dalam skripsinya yang berjudul analisis perkembangan retribusi daerah terhadap peningkatan pendapatan asli daerah di Kabupaten Bantul Yogyakarta, yang menyatakan bahwa dari hasil penelitian menunjukkan bahwa

kontribusi, pencapaian target pengelolaan serta elastisitas retribusi daerah terhadap PAD bisa dikatakan cenderung efektif karena target yang ditetapkan selalu tercapai dan kebanyakan hasilnya di atas 100%.

Hal serupa dinyatakan oleh Pramudito (2003) yang mencoba menganalisis kontribusi retribusi jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu di Kabupaten Sleman tahun 1997-2001. Dimana dalam penelitian menggunakan analisis kontribusi, elastisitas, dan efisiensi. Dari analisis diperoleh dari kontribusi jasa umum terhadap PAD sebesar 12,79%, jasa usaha sebesar 10,20%, dan perizinan tertentu sebesar 5,76%. Perbedaan kontribusi masing-masing jenis retribusi disebabkan karena adanya perbedaan potensi dari jenis retribusi tersebut.

Namun pendapat berbeda dikemukakan oleh Siregar (2007) yang melakukan penelitian dalam skripsinya yang berjudul analisis efektivitas pajak dan retribusi daerah sebagai pendapatan asli daerah pemerintah Provinsi Sumatera Utara tahun 2003-2007. Berdasarkan hasil penelitiannya diketahui bahwa penerimaan pajak dan retribusi daerah terhadap PAD adalah efektif karena realisasinya melebihi dari yang ditargetkan, namun mengalami penurunan. Hal tersebut jelas terlihat dari hasil analisis dimana kontribusi di tahun 2007 hanya mencapai 51,28% sementara pada tahun 2003 masih bisa mencapai 97,68%.

Peneliti tertarik untuk menguji kembali penelitian terdahulu oleh Heru (2009). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu terletak pada penerapan retribusinya serta lokasi penelitian yang berbeda tempat. Maka bertolak dari permasalahan di atas dan penelitian terdahulu, peneliti berkeinginan untuk meneliti lebih lanjut tentang keefektivan, kontribusi, serta elastisitas retribusi

daerah terhadap peningkatan PAD sekaligus menuangkannya dalam skripsi yang berjudul "Analisis Penerapan Retribusi Daerah terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Pada Dinas Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Gorontalo".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana penerapan retribusi daerah ditinjau dari kontribusi, tingkat pencapaian target, dan tingkat elastisitas terhadap peningkatan PAD di Kota Gorontalo?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis dan menjabarkan tentang penerapan retribusi daerah dengan melihat kontribusi, tingkat pencapaian target serta tingkat elastisitas terhadap peningkatan pendapatan asli daerah pada Dinas Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Gorontalo.

1.4 Manfaat Penelitian

Peneliti berharap dari penelitian ini dapat memperoleh manfaat yang diantaranya adalah:

1. Manfaat teoritis

Dapat berguna dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya tentang pengetahuan mengenai retribusi daerah sebagai sumber pendapatan daerah, sehingga mampu mendorong untuk dilakukannya penelitian-penelitian yang

lebih baik dan lebih kompleks. Hasil penelitian juga diharapkan dapat memberikan gambaran sementara untuk dilakukannya penelitian berikutnya.

2. Manfaat praktis

Sebagai bahan informasi dan kontribusi kepada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo khususnya bagi Dinas Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kota Gorontalo dalam mengelola retribusi daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah sebagai wujud dukungan terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Ke depan diharapkan DPPKAD dapat membuat program dalam meningkatkan retribusi daerah terhadap PAD Kota Gorontalo.