

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di Indonesia, pola perkembangan wilayah sebelum tahun 1998 mengalami perubahan sejak bergulirnya era reformasi setelah tahun 1998. Fenomena tersebut merupakan konsekuensi dari perubahan kebijakan sentralisasi menjadi desentralisasi (otonomi daerah). Kebijakan tersebut tertuang dalam UU No. 2 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004. Dalam rangka implementasi kebijakan tersebut maka dikeluarkan PP No. 129 tahun 2000 tentang persyaratan dan tata cara pembentukan daerah otonom baru, penghapusan dan penggabungan daerah otonom. Peraturan Pemerintah tersebut kemudian diganti dengan PP No. 78 tahun 2007.

Menurut Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 5. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan hal tersebut peranan pemerintah daerah sangat menentukan berhasil tidaknya menciptakan kemandirian yang selalu didambakan Pemerintah Daerah.

Rahman dkk (2014: 57) mengemukakan bahwa di dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat empat elemen penting yang diserahkan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Ke empat

elemen tersebut yakni adalah Desentralisasi Politik, Desentralisasi Fiskal, Desentralisasi Administrasi dan Desentralisasi Ekonomi. Keempat elemen tersebut menjadi kewajiban daerah untuk mengelola secara efisien dan efektif. Sehingga dengan demikian akan terjadi kemampuan/kemandirian suatu daerah untuk melaksanakan fungsinya dengan baik. Salah satu elemen yang diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal yang merupakan komponen utama dari desentralisasi pelaksanaan otonomi daerah dan menandai dimulainya babak baru dalam pembangunan daerah serta masyarakatnya dalam mengelola sumber daya/segenap potensi yang dimiliki untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemajuan daerah (Rahman dkk, 2014: 57).

Salah satu bentuk dari penerapan otonomi daerah yakni dengan melakukan pemekaran-pemekaran pada Kabupaten/Kota ataupun Provinsi. Definisi pemekaran daerah dari Kamus Besar Bahasa Indonesia itu, masih menjadi perdebatan, karena dirasakan tidak relevan dengan makna pemekaran daerah yang kenyataannya malah terjadi penyempitan wilayah atau menjadikan wilayah menjadi kecil dari sebelumnya karena seringkali pemekaran daerah itu bukan penggabungan dua atau lebih daerah otonom yang membentuk daerah otonom baru. Akan tetapi, pemecahan daerah otonom menjadi dua atau lebih daerah otonom baru

Pemekaran daerah dilandasi oleh Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 5 ayat 2 dinyatakan

daerah dapat dimekarkan mejadi lebih dari satu daerah, namun setelah UU no.22 tahun 1999 diganti dengan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, maka materi pemekaran wilayah tercantum pada pasal 4 ayat 3 dan ayat 4, namun istilah yang dipakai adalah pemekaran daerah berarti pengembangan dari satu daerah otonom menjadi dua atau lebih daerah otonom.

Dalam UU no 32 tahun 2004 tersebut pada pasal 4 ayat 3 dinyatakan: Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Sedangkan dalam Pasal 4 ayat 4 dalam UU tersebut dinyatakan: Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat 3 dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.

Semenjak diberlakukannya otonomi daerah, kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan semakin besar sehingga tanggung jawab yang diembannya akan bertambah banyak. Kewenangan yang begitu luas tentunya akan membawa konsekuensi-konsekuensi tertentu bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya itu. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya Sejalan dengan hal tersebut.

Koswara (2000: 5) menyatakan bahwa daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa PAD merupakan tolok ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Di samping itu PAD juga mencerminkan kemandirian suatu daerah. Sebagaimana Santoso (1995 : 20) mengemukakan bahwa PAD merupakan sumber penerimaan yang murni dari daerah, yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Pendapatan asli daerah dapat dibedakan menjadi Pajak daerah, retribusi daerah, hasil kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Fokus penelitian yakni pada pajak daerah. Pajak daerah menurut Pasal 1 ayat 6 undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang perubahan atas undang-undang No.18 Tahun 1997 tentang Pendapatan Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatakan Pajak Daerah sebagai berikut.

“Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah.

Pajak daerah yang berhasil dipungut oleh Pemerintah daerah merupakan angka realisasi yang mampu dicapai atas anggaran yang telah ditetapkan, dalam hal ini perbandingan antara target dan realisasi disebut dengan efektivitas pajak daerah. Efektivitas pajak daerah merupakan perbandingan atau rasio antara penerimaan dengan target penerimaan yang telah ditetapkan setiap tahunnya berdasarkan potensi yang sesungguhnya (Ikhwan Sugiono, 2013: 60)

Sementara itu, pajak daerah yang merupakan bagian atau komponen dari pendapatan asli daerah merupakan suatu bentuk pendapatan yang tentunya memiliki kontribusi bagi pendapatan asli daerah. Menurut Ikhwan Sugiono, (2013: 60) kontribusi pajak daerah merupakan persentase Untuk mengetahui bagaimana dan seberapa besar suatu Penerimaan pajak terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pajak daerah merupakan aspek pretasi bagi daerah apakah mampu untuk melaksanakan tugasnya sebagai daerah otonom, yakni mampu untuk mengelola sumber daya yang ada dalam memaksimalkan keuangan daerah. Salah satu daerah

yang mengalami pemekaran yakni Kabupaten Gorontalo Undang-Undang republik indonesia Nomor 11 tahun 2007 Tentang Pembentukan kabupaten gorontalo utara di provinsi gorontalo yang dimekarkan menjadi 2 kabupaten yakni Kabupaten Gorontalo (Kabupaten Induk) dan Kabupaten Gorontalo Utara. Berikut ini data Realisasi Pendapatan Asli Daerah dan Pajak daerah serta anggaranya:

Tabel 1: Tabel Keuangan Daerah Kabupaten Gorontalo

Periode	Tahun	Realisasi PAD	Anggaran PAD	Realisasi Pajak Daerah	Anggaran Pajak Daerah
Sebelum Pemekaran	2002	11.081.810.000	7.030.080.000	2.737.680.000	1.146.810.000
	2003	18.212.470.000	13.466.160.000	2.123.110.000	2.085.850.000
	2004	12.059.970.000	18.586.950.000	2.196.090.000	2.225.310.000
	2005	12.328.490.000	19.606.670.000	2.209.980.000	2.471.750.000
	2006	16.692.700.000	12.850.320.000	2.462.900.000	2.351.350.000
	2007	19.944.692.186	15.183.985.815	2.134.091.360	2.399.347.655
Setelah Pemekaran	2008	21.505.594.306	20.791.252.505	2.267.754.800	2.189.347.655
	2009	30.801.883.125	24.896.000.000	2.505.137.562	2.189.000.000
	2010	28.168.602.000	28.366.442.063	2.842.837.914	2.183.000.000
	2011	40.183.873.508	30.413.371.939	3.998.115.677	2.819.000.000
	2012	50.683.527.046	33.595.195.586	10.724.537.479	2.894.744.458
	2013	60.166.455.179	42.224.468.977	7.620.016.897	3.194.744.458

Sumber: Data Depkeu.Djpk.go.id

Berdasarkan tabel di atas dapat diamati bahwa realisasi pendapatan asli daerah kabupaten Gorontalo sebelum adanya pemekaran lebih kecil dibandingkan dengan adanya pemekaran. Namun titik fokus permasalahan dapat dilihat bahwa pada tahun 2010 terjadi penurunan dari realisasi pendapatan asli daerah. Kemudian ditinjau dari efektivitas, pada tahun 2010 terjadi keadaan dimana realisasi pendapatan asli daerah lebih kecil dibandingkan dengan target atau anggaran dari pendapatan asli

daerah. Adanya penurunan yang terjadi diakibatkan adanya pergantian kepemimpinan yang mengakibatkan adanya plh Bupati selama masa kampanye dan pemilihan Bupati Kabupaten Gorontalo. Sekretaris daerah Kabupaten Gorontalo yang menguasai tata pemerintahan daerah harus mencalonkan diri ke Kabupaten Bone Bolango kemudian Bupati Kabupaten Gorontalo masih fokus terhadap pemilihan kepala daerah pada tahun tersebut. Sehingga kurang maksimalnya arahan dan motivasi dari pimpinan daerah dalam meningkatkan penerimaan melalui pendapatan asli daerah.

Pajak daerah Kabupaten Gorontalo pada tahun 2012 mengalami peningkatan yang pesat. Titik permasalahan yang terjadi yakni pada tahun 2011 yang berpotensi turunya nilai kontribusi pajak daerah bagi pendapatan asli daerah. Tidak hanya itu, pada tahun 2013 terjadi penurunan dari realisasi pajak daerah di Kabupaten Gorontalo yang diakibatkan adanya kebijakan Bupati David Bobihoe yang menghapuskan 16 sub jenis pajak daerah di Kabupaten Gorontalo. Hal tersebut sebagaimana dikutip pada pemberitaan Jawa Pos tertanggal 30 maret tahun 2015 (<http://www2.jawapos.com/baca/artikel/15019/Government-Mobile-Inovasi-Bupati-Gorontalo-David-Bobihoe>).

Berbagai hal yang terjadi di Kabupaten Gorontalo terkait dengan pajak daerah serta pendapatan asli daerah merupakan gambaran bahwa perlunya evaluasi mengenai pajak daerah dan pendapatan asli daerah terutama bagi pemimpin daerah Kabupaten Gorontalo akan datang.

Sehingganya perlunya kajian mengenai pajak dan pendapatan asli daerah di Kabupaten Gorontalo yang direflesikan oleh peneliti melalui berbagai penelitian terdahulu yang membahas mengenai pajak daerah serta pendapatan asli daerah sebelum dan setelah adanya otonomi daerah maupun pemekaran suatu daerah yang dikaji sangat relevan oleh penelitian tersebut.

Pentingnya penelitian ini karena ingin menguji dan mengukur sejauh mana kemampuan Kabupaten Gorontalo khususnya pemerintah mengenai pengelolaan kinerja keuangannya (terkait dengan efektivitas pajak daerah dan kontribusi pajak daerah) terutama sebelum dan setelah terjadinya pemekaran. Pemekaran menjadi suatu bagian dari otonomi yang pada kabupaten induknya yakni berdampak pada kurangnya sumber daya alam yang dapat dimaksimalkan pajaknya. Hal tersebut nampak pada awal pemekaran dimana telah terjadi penurunan yang signifikan dari pajak daerah Kabupaten Gorontalo. Disamping itu, rekomendasi dapat menjadi acuan bagi pemerintah untuk melakukan langkah selanjutnya dalam meningkatkan kinerja keuangannya pada masa mendatang.

Dasar atau acuan penelitian ini yakni penelitian yang dilakukan oleh Mera Nuringsih (2012) yang melakukan penelitian mengenai judul Analisis penerimaan pajak daerah dan retribusi sebelum dan setelah desentralisasi fiskal di propinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Hasil penelitiannya menemukan bahwa Berdasarkan basil analisis yang dilakukan, didapatkan

penerimaan rata-rata pajak daerah meningkat secara signifikan setelah desentralisasi fiskal, peningkatannya sebesar 101,53%.

Perbedaan dari penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yakni terletak pada waktu, lokasi dan objek penelitian serta variabel yang digunakan. Selain itu pengujian dalam penelitian ini lebih kompleks karena meliputi pengujian deskriptif untuk tiap-tiap variabel penelitian, kemudian pengujian deskriptif komparatif untuk membandingkan nilai-nilai secara deskriptif kemudian pengujian statistik dengan pendekatan *T Paired Test* karena dalam penelitian ini data berasal dari populasi yang sama.

Berdasarkan penjelasan di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Analisis Perbandingan Efektivitas Dan Kontribusi Pajak Daerah Bagi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gorontalo Sebelum Dan Sesudah Pemekaran”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Adanya penurunan realisasi pendapatan asli daerah pada tahun 2010 dan turunnya efektivitas pendapatan asli daerah karena nilai target yang lebih besar dibandingkan realisasi.
2. Adanya potensi penurunan dari kontribusi pajak daerah bagi pendapatan asli daerah pada tahun 2011. Hal tersebut karena adanya

peningkatan dari PAD yang signifikan tidak sejalan dengan peningkatan realisasi pajak daerah.

3. Fenomena Pemerintah Kabupaten Gorontalo yang mengeluarkan aturan untuk menghapuskan 16 sub jenis pajak daerah yang dampaknya pada penerimaan pajak daerah tahun 2013.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah maka dapat dirumuskan suatu masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apakah ada perbedaan yang signifikan antara efektivitas pajak daerah sebelum pemekaran dengan efektivitas pajak daerah setelah pemekaran Kabupaten Gorontalo?
2. Apakah ada perbedaan yang signifikan antara kontribusi pajak daerah bagi pendapatan asli daerah sebelum pemekaran dengan kontribusi pajak daerah setelah pemekaran Kabupaten Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui perbedaan yang signifikan antara efektivitas pajak daerah sebelum pemekaran dengan efektivitas pajak daerah setelah pemekaran Kabupaten Gorontalo.
2. Untuk mengetahui perbedaan yang signifikan antara kontribusi pajak daerah bagi pendapatan asli daerah sebelum pemekaran dengan kontribusi pajak daerah setelah pemekaran Kabupaten Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun mamfaat yang peneliti harapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan akan menambah dan memperluas wawasan peneliti mengenai efektivitas pajak daerah dan kontribusi pajak daerah bagi pendapatan asli daerah sebelum dan setelah pemekaran suatu daerah. Kemudian hasilnya dapat dijadikan bahan referensi bagi peneliti sejenis yang akan datang. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan positif bagi ilmu pengetahuan mengenai akuntansi perpajakan khususnya pajak daerah di Kabupaten Gorontalo.

2. Manfaat Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pemikiran dan sebagai bahan evaluasi yang selanjutnya dapat menjadi sebuah bahan pertimbangan dalam memecahkan masalah dan pengambilan keputusan bagi pihak yang berkepentingan di Kabupaten Gorontalo.