

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang terbagi atas beberapa provinsi dan setiap provinsi terdiri dari daerah-daerah kabupaten atau kota yang juga kabupaten atau kota memiliki pemerintah daerah. Banyaknya daerah di Indonesia membuat pemerintah pusat sulit mengkoordinir pemerintahan yang ada di daerah-daerah, sehingga untuk memudahkan pelayanan dan penataan pemerintahan, maka pemerintah pusat mengubah kebijakan yang tadinya berbasis sentralisasi menjadi desentralisasi yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah. Wujud dari kebijakan desentralisasi tersebut lahirnya otonomi daerah.

Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan kembali mengalami perubahan kedua yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah. Desentralisasi atau otonomi daerah membuat daerah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengatur urusan rumah tangganya. Hal ini menuntut pemerintah daerah untuk lebih bijak dalam hal pajak daerah dan retribusi daerah untuk dapat mengalokasikan hasil penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur,

dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pemerintah daerah dalam menerapkan otonomi daerah dengan melakukan pemberdayaan daerah dalam mengambil keputusan daerah yang lebih leluasa untuk mengelola sumber daya yang dimiliki dengan potensi dan kepentingan daerah itu sendiri dan tidak bergantung subsidi dari pusat. Dengan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, setiap daerah dituntut untuk dapat menggali sumber-sumber keuangan dari daerahnya. Sumber keuangan tersebut berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Jika PAD meningkat maka dana yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan lebih tinggi dan tingkat kemandirian daerah akan meningkat pula, sehingga mampu mendorong perekonomian dan pembangunan daerah tersebut, yang pada akhirnya dapat meningkatkan pendapatan masyarakat secara umum.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Siahaan, 2016 dalam Setiyawan, 2018). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah pasal 1 angka 18 tertulis: "Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang

dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Sumber pertama dari PAD adalah pajak daerah, berdasarkan pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sumber penerimaan pajak daerah yang diperoleh dari pajak Kota/Kabupaten terdiri dari pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan dan pengelolaan bahan galian golongan C, dan pajak parkir (Andreas dan Firma, 2013).

Disamping pajak daerah, sebagaimana dijelaskan di atas, sumber PAD lainnya adalah retribusi daerah. Retribusi daerah dapat digolongkan menjadi tiga golongan yakni retribusi jasa umum yang terdiri dari retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan kebersihan, retribusi pergantian biaya cetak KTP dan akta catatan sipil, retribusi pelayanan parkir di jalan umum, dan retribusi pengujian kendaraan bermotor. Retribusi jenis usaha terdiri dari retribusi terminal dan retribusi rumah potong hewan, sedangkan retribusi perijinan tertentu terdiri dari retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin keramaian, retribusi izin trayek, retribusi izin usaha perikanan, retribusi pemindahan kendaraan bermotor, dan retribusi izin pencari kerja.

Menurut Joko Mariyanto, (2015) bahwa biasanya penerimaan PAD untuk masing-masing daerah berbeda dengan yang lainnya, rendahnya PAD merupakan indikasi nyata di mana masih besarnya ketergantungan daerah kepada pusat terhadap pembiayaan pembangunan baik langsung maupun tidak langsung. Penelitian tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah ini juga telah banyak dilakukan diberbagai tempat dan menunjukkan hasil yang berbeda-beda, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Usman, (2017) tentang Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) (studi kasus Pada Pemerintah Daerah Kota Bandung periode 2011-2015) menunjukkan hasil penelitian bahwa, secara simultan pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh secara signifikan terhadap pendapatan asli daerah sebesar 96,6%. Secara parsial pajak daerah berpengaruh signifikan secara positif terhadap pendapatan asli daerah, sementara retribusi daerah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pendapatan asli daerah.

Seperti halnya Rizqy Ramadhan, (2019) dalam penelitiannya Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota Di Sumatera Utara hasil penelitiannya membuktikan, bahwa pajak daerah berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah (PAD) kota/kabupaten di Sumatera Utara. Demikian juga halnya dengan retribusi daerah yang berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah (PAD) kabupaten/kota di Sumatera Utara. Adapun pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh secara simultan terhadap pendapatan asli daerah (PAD) kabupaten/kota di Sumatera Utara.

Berdasarkan penelitian-penelitian tersebut menunjukkan bahwa sumber pendapatan asli daerah yang dapat dioptimalkan pengelolaannya adalah pemasukan dari pajak daerah dan retribusi daerah. Seperti halnya di Kota Gorontalo yang merupakan ibu kota Provinsi Gorontalo menerapkan otonomi daerah dan mengandalkan pajak dan retribusi daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD). Dilihat pada data yang telah didapat dari Kantor Badan Keuangan Kota Gorontalo, bahwa:

Tabel 1: Target dan Realisasi Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan PAD di Kota Gorontalo

Tahun	PAD		Pajak Daerah		Retribusi Daerah	
	Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi
2015	161.643.203.408,00	142.700.996.247,32	40.290.000.000,00	34.576.628.873,00	21.741.588.408,00	12.215.335.532,57
2016	191.207.291.450,00	172.315.775.595,42	46.850.000.000,00	45.676.661.215,00	19.884.828.600,00	15.187.824.984,42
2017	237.521.987.575,00	207.661.191.122,19	60.721.671.497,00	60.657.343.915,00	21.200.983.495,00	13.655.177.324,00
2018	220.343.322.064,00	193.669.456.785,40	70.000.000.000,00	61.771.957.483,00	20.538.600.000,00	12.969.509.810,00
2019	234.085.938.965,00	217.583.653.390,81	75.000.000.000,00	67.475.359.049,00	32.508.515.526,00	23.835.910.489,50

Sumber: Badan Keuangan Daerah Kota Gorontalo, 2020.

Berdasarkan tabel 1 di atas, dapat diketahui bahwa pajak daerah, retribusi daerah dan PAD memiliki target lebih besar dari pada realisasinya. Pada tabel di atas dapat diketahui bahwa PAD pada lima tahun berturut-turut tepatnya tahun 2015, 2016, 2017, 2018 dan 2019 pendapatan yang diperoleh jumlahnya sedikit berada di bawah dari jumlah yang ditargetkan. realisasi pendapatan asli daerah masih sangat jauh lebih kecil dibandingkan dengan penerimaan berasal dari dana perimbangan. Ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat sebenarnya memiliki dampak positif dan negatif, dampak Positif pada daerah yaitu mampu membangun hubungan yang sangat baik dengan pemerintah pusat sehingga

mampu memperbesar alokasi dana perimbangan yang cukup tinggi di tingkat daerah untuk menopang serapan belanja daerah yang tinggi. Sedangkan dampak negatifnya yaitu jika terus menerus keadaanya seperti ini, dan daerah tidak bekerja keras meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dengan potensi sumber daya alam yang ada pada Kota Gorontalo. Kemudian dapat pula dilihat bahwa efektivitas dan pertumbuhan pendapatan asli daerah Kota Gorontalo belumlah maksimal karena masih cenderung kurang stabil atau mengalami fluktuasi.

Masalah yang dapat dilihat dari tabel di atas yakni adanya ketidak sesuaian antara teori dengan data yang disajikan di atas. Menurut Mardiasmo, (2012) bahwa dengan besarnya penerimaan pada suatu daerah maka belanja daerah juga otomatis akan meningkat karena adanya dana yang besar yang tentunya digunakan sebagai belanja daerah seperti Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan. Disamping itu pula dengan besarnya pendapatan asli daerah (PAD) disuatu daerah, maka akan mengurangi ketergantungan daerah tersebut terhadap dana bantuan dari pemerintah pusat.

Berbagai permasalahan yang terjadi ini tentunya dipengaruhi oleh berbagai faktor, hal ini sebagaimana menurut Halim, (2015) menyatakan bahwa mobilisasi pendapatan asli daerah (PAD) dapat dilakukan melalui kebijakan intensifikasi dan ekstensifikasi pada PAD itu sendiri yang terutama pada pajak daerah dan retribusi daerah. Perkembangan pajak daerah pada tahun 2015, jumlah realisasi tidak memenuhi dari jumlah yang ditargetkan oleh pemerintah, hal ini terjadi selama lima tahun berturut-turut sejak tahun 2015 sampai dengan tahun 2019. Berdasarkan data selama lima tahun pemaksimalan pajak daerah, tahun 2017 lah

yang realisasinya paling mendekati dari jumlah yang ditargetkan. Lalu pada retribusi daerah selama tahun 2015 sampai dengan tahun 2019 realisasi anggaran atau capaian tidak juga memenuhi target. Pada dasarnya berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa PAD, pajak daerah, dan retribusi daerah mengalami fluktuasi jumlah yang cukup signifikan. Fluktuasi dari pendapatan asli daerah secara menyeluruh sangat dipengaruhi oleh besar kecilnya penerimaan pajak daerah serta retribusi daerah.

Berbagai fenomena mengenai PAD, pajak dan retribusi ini perlu mendapat perhatian dari pemerintah. Pemerintah Kota Gorontalo melalui badan keuangan benar-benar telah mengupayakan adanya pemungutan pajak yang optimal untuk peningkatan pendapatan asli daerah Kota Gorontalo agar lebih optimal, namun demikian masih terdapat permasalahan teknis dan administrasi. Intensifikasi belum dilakukan dengan optimal karena dapat dilihat dari kompetensi dan komitmen petugas pemungutan pajak yang kurang sesuai, kemudian ekstensifikasi masih sangat sulit dilakukan karena rata-rata usaha di Kota Gorontalo bersifat homogen sehingga tarif pajak sulit untuk ditingkatkan. Hal ini menunjukkan bahwa tidak ada intensifikasi dan ekstensifikasi yang secara universal selalu tepat untuk bisa diterapkan pada seluruh organisasi pada setiap keadaan, namun intensifikasi dan ekstensifikasi tersebut tergantung juga pada faktor-faktor kondisional (kontinjensi) yang ada di dalam organisasi. Pendekatan kontinjensi berusaha untuk memahami saling ketergantungan di dalam dan diantara sub sistem organisasi sebagai satu kesatuan dengan lingkungannya. Oleh karena itu, dalam

penerapannya baik intensifikasi maupun ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah tersebut sesuai teori kontijensi sangat tergantung dengan lingkungan nya.

Berdasarkan data yang diperoleh peneliti di badan keuangan daerah kota Gorontalo, ditemukan bahwa pada lima tahun terakhir jumlah yang diperoleh dari pajak daerah dan retribusi daerah tidak mencapai target atau jumlah yang telah ditetapkan sebagai target tidak terealisasi. Sehingga hal ini turut berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang realisasinya juga tidak maksimal. Fenomena inilah yang menjadi alasan kuat bagi peneliti untuk melakukan penelitian secara mendalam.

Penelitian mengenai pengaruh pajak dan retribusi daerah di Kota Gorontalo telah banyak diteliti oleh beberapa penelitian sebelumnya seperti penelitian dari M. Zahari MS, (2016) yang menemukan bahwa secara simultan pajak dan retribusi daerah berpengaruh terhadap peningkatan pendapatan asli daerah di Kabuapten Sarolangun. Ini menunjukkan bahwa keduanya sama-sama berperan untuk meningkatkan peningkatan pendapatan asli daerah. Sementara Wulandari (2016) menemukan bahwa tidak semua pajak daerah mampu menjadi stimulus yang nyata dan baik dalam meningkatkan pendapatan asli daerah. Kemudian Anggar Kusuma & Wirawati (2013) menemukan bahwa pajak daerah jauh lebih dominan mempengaruhi pajak daerah dibandingkan dengan retribusi daerah. *Gape research* ini melatarbelakangi peneliti untuk menguji lebih lanjut mengenai pengaruh pajak dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah namun lebih peneliti kembangkan dengan menguji nilai determinan (variabilitas) dari kedua variabel terhadap pendapatan asli daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang pendapatan asli daerah (PAD) di Kota Gorontalo, dengan memformulasikan dalam sebuah judul penelitian yakni: *“Analisis Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo Tahun 2015-2019”*.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah:

1. Seberapa besar pengaruh pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo?
2. Seberapa besar pengaruh retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo?
3. Seberapa besar pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo?

1.3 Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.
2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.

1.4 Manfaat Penelitian

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

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi, khususnya di bidang akuntansi sektor publik terkait dengan pendapatan asli daerah, pajak daerah dan retribusi daerah. Disamping itu hasil penelitian ini diharapkan menjadi referensi untuk penelitian sejenis di masa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian diharapkan akan menjadi masukan terhadap pimpinan kepala daerah Kota Gorontalo (Walikota dan jajarannya) dalam pengambilan keputusan terkait dengan pendapatan asli daerah, pajak daerah dan retribusi daerah.