

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sebagai negara yang masih berkembang, Indonesia selalu berusaha untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang optimal. Hal ini dapat dilihat dari sistem perekonomian Indonesia yang selalu meningkat dari tahun ke tahun. Salah satu bagian penting dari pembangunan nasional secara keseluruhan yaitu untuk mensejahterakan masyarakat melalui pembangunan ekonomi.

Menurut Arsyad (1999: 36) Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakat mengelola sumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut.

Pelaksanaan pembangunan ekonomi suatu daerah dapat terwujud jika potensi-potensi yang ada daerah itu dapat digali dan dikelola dengan baik. Sejak otonomi daerah diberlakukan, daerah dituntut untuk dapat mengelola daerahnya sendiri sehingga dapat meningkatkan penerimaan daerah dan dapat mewujudkan pembangunan daerah. Menurut Mayangsari dalam Anggraeni (2010: 2) Dalam otonomi daerah, daerah diberi wewenang untuk mengelola sendiri hasil daerahnya sendiri. Tujuan Otonomi Daerah sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang kemudian diubah dengan UU No 23 Tahun 2014 yaitu untuk

mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan serta peran masyarakat.

Anggraeni (2010: 2) menyatakan bahwa untuk menyelenggarakan pemerintahannya, daerah berhak mengenakan pungutan terhadap masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah harus didasarkan pada Undang-Undang. Dalam hal ini, pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam UU No 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No 34 Tahun 2000 dan terakhir diubah dengan UU No. 28 Tahun 2009.

Pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat serta mewujudkan kemandirian daerah. 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. Selain pajak daerah, retribusi daerah juga merupakan salah satu komponen dalam pendapatan

asli daerah. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan (Mardiasmo 2011: 15).

Begitu pula dengan Kabupaten Gorontalo yang merupakan salah satu Kabupaten dari beberapa kabupaten/kota yang ada di Provinsi Gorontalo yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengelola pendapatan daerahnya sendiri. Kabupaten Gorontalo memiliki banyak potensi yang menjadi sumber pendapatan daerah yaitu yang berasal dari pajak.

Menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 2, jenis pajak daerah yang ditetapkan untuk Kabupaten/Kota terdiri dari 11 pajak daerah yaitu: 1) Pajak Hotel; 2) Pajak Restoran; 3) Pajak Hiburan; 4) Pajak Reklame; 5) Pajak Penerangan Jalan; 6) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; 7) Pajak Parkir; 8) Pajak Air Tanah; 9) Pajak Sarang Burung Walet; 10) Pajak Bumi dan Bangunan; dan 11) Pajak BPHTB.

Berdasarkan 11 pajak daerah yang ditetapkan di atas, Kabupaten Gorontalo baru menetapkan 8 pajak daerah yaitu berupa pajak hotel yang diatur dalam Perda No 1 tahun 2011, pajak restoran yang diatur dalam Perda No 2 Tahun 2011, Pajak Hiburan yang diatur dalam Perda No 3 Tahun 2011, Pajak Reklame berdasarkan Perda No 4 Tahun 2011, Pajak Penerangan Jalan Perda No 5 Tahun 2011, Pajak Mineral yang diatur

dalam Perda No 6 Tahun 2011, Pajak BPHTB dalam Perda No 39 Tahun 2010 dan Pajak Bumi dan Bangunan yang diatur dalam perda No 1 Tahun 2013. Hal ini disesuaikan dengan potensi yang dimiliki oleh pemerintah daerah khususnya Kabupaten Gorontalo.

Selain pajak daerah, retribusi daerah juga merupakan salah satu penerimaan daerah sebagaimana diatur dalam UU No 28 Tahun 2009 pasal 108 ayat 1, objek retribusi terdiri dari retribusi jasa umum, jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu. Penerimaan retribusi daerah untuk Kabupaten Gorontalo yaitu; (1) retribusi jasa umum yang diatur dalam Perda No 1 Tahun 2012 yang terdiri dari retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan/kebersihan, retribusi penggantian biaya cetak KTP dan akta capil, retribusi parkir ditepi jalan umum, retribusi pelayanan pasar, dan retribusi menara telekomunikasi; (2) Retribusi Jasa Usaha yang diatur dalam Perda No 2 Tahun 2012 yang terdiri dari retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan, retribusi terminal, retribusi tempat khusus parkir, retribusi rumah potong hewan, retribusi tempat rekreasi dan olahraga yang termasuk di dalamnya retribusi pemanfaatan menara keagungan dan tempat rekreasi pentadio resort, dan Retribusi penjualan produksi usaha daerah; dan (3) Retribusi Perizinan Tertentu yang diatur dalam Perda No 3 Tahun 2012 yang terdiri dari Retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin gangguan, retribusi Trayek, dan retribusi izin usaha perikanan.

Berikut ini adalah tabel penerimaan pendapatan asli daerah Kabupaten Gorontalo 8 (Delapan) tahun terakhir yaitu Tahun 2007 sampai Tahun 2014:

**Tabel 1: Target dan Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah  
T.A 2007- 2014**

TAHUN		TARGET	REALISASI
Pajak Daerah	2007	2,389,347,655	2,134,091,360
	2008	2,218,500,000	2,267,754,800
	2009	2,386,000,000	2,505,137,562
	2010	3,850,000,000	2,877,888,293
	2011	5,340,515,000	3,998,115,677
	2012	5,777,494,722	10,237,661,276
	2013	8,236,637,070	7,620,016,897
	2014	10,903,641,572	12,392,109,861
Retribusi Daerah	2007	7,170,268,850	7,270,321,525
	2008	13,185,995,035	10,799,946,820
	2009	11,186,216,094	8,584,593,631
	2010	4,610,851,270	3,688,523,909
	2011	4,754,900,820	3,988,720,578
	2012	7,753,632,837	7,286,896,344
	2013	5,954,103,635	5,095,901,735
	2014	4,685,508,251	4,299,936,308
PAD	2007	18,183,985,815	19,944,692,186
	2008	24,549,029,345	21,505,594,306
	2009	34,590,397,874	23,506,415,983
	2010	40,535,643,620	30,612,792,355
	2011	47,702,619,004	38,243,121,736
	2012	43,030,786,960	50,193,109,731
	2013	53,949,087,536	57,569,939,048
	2014	82,028,164,115	92,851,032,219

*Sumber: Dinas PPKAD Kabupaten Gorontalo 2015*

Berdasarkan tabel 1 di atas dapat dilihat bahwa realisasi penerimaan pajak daerah pada tahun 2007 sebesar Rp. 2,134,091,360

namun tidak mencapai target yang ditetapkan pemerintah yaitu sebesar Rp. 2,389,347,655. pada tahun 2008 sampai 2009 realisasi penerimaan pajak daerah mampu melampaui target, namun pada tahun 2010-2011 mengalami penurunan dari target yang ditetapkan dan pada tahun 2012 realisasi penerimaannya mengalami kenaikan yang sangat signifikan tetapi pada tahun 2013 realisasinya tidak mencapai target dan pada tahun 2014 realisasi penerimaan pajak daerah melampaui target sebesar Rp. 12,392,109,861 dari target yang ditetapkan sebesar Rp. 10,903,641,572. Naik turunnya penerimaan pajak daerah ini disebabkan karena kurangnya kesadaran dari masyarakat untuk membayar pajak, adanya keterlambatan dalam pembayaran pajak juga merupakan salah satu yang mempengaruhi penerimaan pendapatan daerah. Serta, Perubahan Undang-Undang sebelumnya ke Undang-Undang terbaru juga merupakan salah satu penyebab terjadinya fluktuasi.

Realisasi penerimaan retribusi daerah dari tahun 2007-2014, hanya pada tahun 2007 yang mampu melampaui target yaitu Rp. 7,270,321,525 dari target yang ditetapkan sebesar Rp. 7,170,268,850 sedangkan dari tahun 2008 sampai dengan 2014 realisasi penerimaannya tidak mencapai target, walaupun pada tahun 2008 realisasi penerimaannya naik daripada tahun sebelumnya yaitu sebesar Rp. 10,799,946,820 namun tidak bisa mencapai target yang telah ditetapkan. Naik turunnya penerimaan retribusi daerah ini dikarenakan pengelolaan potensi atau kekayaan

daerah belum dikelola secara maksimal sehingga mengakibatkan penurunan terhadap pendapatan daerah.

Sedangkan realisasi penerimaan pendapatan asli daerah pada tahun 2007 mampu melampaui target yang ditetapkan yaitu sebesar Rp. 19.944.692.186 dari target yang ditetapkan sebesar Rp. 18.183.985.815, namun pada tahun 2008-2011 realisasi penerimaan PAD tidak mampu melampaui target, sedangkan pada tahun 2012-2014 mampu melampaui target yang ditetapkan. Walaupun pada tahun 2007-2011 realisasi penerimaan PAD tidak mampu melampaui target, namun realisasi penerimaan PAD dari tahun ke tahun mengalami peningkatan dan peningkatan yang paling signifikan yaitu terjadi pada tahun 2014 yaitu sebesar Rp. 92.851.032.219 dibandingkan pada tahun sebelumnya yaitu Rp. 57.569.939.048.

Sistem pemungutan pajak yang berlaku di Kabupaten Gorontalo adalah *Self Assessment system* dimana wajib pajak diberikan wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang mulai dari menghitung, menyetor dan melaporkan sendiri pajak yang terutang. Sehingga sanksi yang diberikan kepada wajib pajak yang terlambat membayar pajak masih bersifat pasif atau masih dalam bentuk pemberian denda belum sampai pada penutupan usaha.

Penelitian terdahulu dilakukan oleh Puspitasari (2014), yang meneliti tentang analisis efektivitas, efisiensi dan kontribusi pajak dan retribusi daerah terhadap Kabupaten Blora 2009-2013. Berdasarkan hasil

penelitiannya dapat diketahui bahwa (1) Tingkat efektivitas untuk pajak daerah dan retribusi daerah selama tahun 2009-2013 masuk dalam kategori sangat efektif. (2) Tingkat efisiensi untuk pajak daerah dan retribusi daerah dari tahun 2009 sampai 2013 secara keseluruhan berada pada tingkat efisien. (3) Kontribusi pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten Blora dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 kurang berkontribusi. Namun tingkat rasio kontribusinya cenderung naik. (4) Kontribusi retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten Blora dari tahun 2009-2013 berkontribusi sedang tetapi rasio kontribusinya cenderung turun setiap tahunnya. (5) Analisis uji beda t-tes untuk efektivitas dan efisiensi untuk pajak daerah dan retribusi daerah tidak menunjukkan perbedaan. Sedangkan untuk kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah menunjukkan perbedaan diantara keduanya.

Anggraeni (2010), yang meneliti tentang analisis pengaruh penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap peningkatan pendapatan asli daerah. Berdasarkan hasil penelitiannya dapat diketahui bahwa terdapat pengaruh antara pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah, hal ini menunjukkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah memberikan sumbangan yang cukup besar dalam peningkatan pendapatan asli daerah. Untuk itu penulis juga sangat tertarik untuk meneliti pengaruh efektivitas pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah.



Adapun yang membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah tempat penelitian dimana Puspitasari (2014) meneliti di Kabupaten Blora, Anggraeni (2010) di Provinsi Bengkulu sedangkan tempat dalam penelitian ini pada Kabupaten Gorontalo, selain tempat penelitian, data yang digunakan juga adalah data target dan realisasi penerimaan pendapatan asli daerah delapan tahun terakhir yakni 2007-2014 sedangkan Puspitasari (2014) menggunakan data target realisasi penerimaan PAD 2009-2013 dan realisasi anggaran APBD tahun 2011-2012, Anggraeni (2010) menggunakan data realisasi APBD yang diambil dalam kurun waktu lima tahun yaitu tahun 2004-2008.

Berdasarkan uraian di atas maka judul dari penelitian ini adalah *“Pengaruh Efektivitas Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Efektivitas Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gorontalo”*.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka identifikasi masalah dari penelitian ini adalah:

1. Pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Gorontalo dalam hal pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah belum dilaksanakan secara optimal, hal ini dapat dilihat dari realisasi dari PAD khususnya pajak daerah dan retribusi daerah belum mampu mencapai target yang ditetapkan.
2. Kurangnya kesadaran wajib pajak untuk membayar pajak serta pengelolaan potensi atau kekayaan daerah yang belum dikelola secara

maksimal sehingga mengakibatkan fluktuasinya efektivitas pendapatan daerah.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini yaitu:

1. Apakah efektivitas pajak daerah berpengaruh terhadap Efektivitas pendapatan asli daerah?
2. Apakah efektivitas retribusi daerah berpengaruh terhadap Efektivitas pendapatan asli daerah?
3. Apakah efektivitas pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh terhadap Efektivitas pendapatn asli daerah?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

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

1. Untuk mengetahui pengaruh efektivitas pajak daerah terhadap efektivitas pendapatan asli daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh efektivitas retribusi daerah terhadap efektivitas pendapatan asli daerah.
3. Untuk mengetahui pengaruh efektivitas pajak daerah dan retribusi daerah terhadap efektivitas pendapatan asli daerah.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Diharapkan penelitian ini dapat membantu dalam pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan sebagai pembuktian empiris terhadap pengaruh efektivitas pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap PAD pada khususnya. Disamping itu, sebagai bahan acuan/referensi bagi penelitian sejenis atau yang berhubungan dengan masalah penelitian ini.

### **1.5.2 Manfaat Praktis**

Diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah khususnya daerah Kabupaten Gorontalo dan dapat dijadikan acuan dalam hal pembuatan kebijakan tentang pajak daerah dan retribusi daerah dalam peningkatan pendapatan asli daerah.