

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan harus sesuai dengan aspirasi dari masyarakat daerah yang bersangkutan. Sehubungan dengan itu kebijakan pemerintah daerah tidak dapat dipungkiri lagi harus menitikberatkan pada peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat melalui manajemen keuangan daerah yang bertujuan selain ingin meningkatkan peran sertanya dalam pembangunan daerah, juga ditunjukkan bagi peningkatan mutu pelayanan kepada masyarakat. Tujuan pelayanan tersebut dapat diwujudkan melalui suatu sistem manajemen dengan keterbukaan yang positif, efisiensi dan proaktif dalam setiap tindakan. Berkaitan dengan manajemen keuangan daerah tentunya tidak dapat dipisahkan dengan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang pada hakekatnya merupakan salah satu alat instrumen yang dipakai sebagai tolok ukur dalam meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah bersama DPRD harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sehingga terpenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan publik.

Konsekuensi dari penerapan otonomi daerah yaitu setiap daerah dituntut untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) guna membiayai urusan rumah tangganya sendiri. Peningkatan ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik sehingga dapat menciptakan tata pemerintahan yang lebih baik (*good governance*). Oleh karena itu, perlu dilakukan usaha-usaha untuk meningkatkan penerimaan dari sumber-sumber penerimaan daerah, salah satunya dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah beberapa pos pendapatan asli daerah harus ditingkatkan antara lain pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Komponen pendapatan asli daerah yang mempunyai peranan penting terhadap penerimaan adalah pajak daerah dan retribusi daerah. Pemerintah daerah hendaknya mempunyai pengetahuan dan dapat mengidentifikasi tentang sumber-sumber pendapatan asli daerah yang potensial terutama dari pajak daerah dan retribusi daerah. Apabila tidak memperhatikan dan mengelola pajak daerah yang potensial maka pengelolaan tidak akan efektif, efisien dan ekonomis. Pada akhirnya akan merugikan masyarakat dan pemerintah daerah sebagai pemungut, karena pajak daerah dan retribusi daerah tidak mengenai sasaran dan realisasi terhadap penerimaan daerah yang optimal (Handoko, 2013).

Pajak dan retribusi bagi pemerintah daerah berperan sebagai sumber pendapatan (*budgetary function*) yang utama dan juga sebagai alat pengatur (*regulatory function*). Pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Melihat dari fenomena tersebut dapat diketahui pentingnya pajak dan retribusi bagi suatu daerah, terutama dalam menyokong pembangunan daerah itu sendiri dan merupakan pemasukan dana yang sangat potensial karena besarnya penerimaan pajak dan retribusi akan meningkat seiring dengan laju pertumbuhan penduduk, perekonomian dan stabilitas politik.

Dalam Undang-undang No. 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah, pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Jenis pendapatan pajak untuk provinsi meliputi objek pendapatan berikut; (1) Pajak kendaraan bermotor, (2) Bea balik nama kendaraan bermotor, (3) Pajak bahan bakar kendaraan bermotor, (4) Pajak rokok, (5) Pajak air permukaan. Selanjutnya, jenis pajak Kabupaten/Kota tersusun atas; (1) Pajak hotel, (2) Pajak restoran, (3) Pajak hiburan, (4) Pajak reklame, (5) Pajak penerangan jalan, (6) Pajak pengambilan bahan galian golongan C, (7) Pajak parkir, (8) Pajak air tanah, (9) Pajak sarang burung walet, (10) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, (11) Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Selain pajak daerah juga ada retribusi daerah yang berperan sangat penting dalam sumber-sumber PAD. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang retribusi daerah. Menurut peraturan tersebut, jenis pendapatan retribusi daerah adalah; (1) Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan, (2) Retribusi Jasa Usaha yaitu pelayanan retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya jasa tersebut dapat disediakan oleh sektor swasta, (3) Retribusi Perizinan Tertentu yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atau kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Pemungutan pajak daerah ini harus mengindahkan ketentuan bahwa lapangan pajak yang akan dipungut belum diusahakan oleh tingkatan pemerintahan yang ada di atasnya. Sebelum dilakukan reformasi terhadap pajak daerah, cukup banyak jenis pajak yang dibuat oleh masing masing daerah. Untuk itu agar pajak daerah lebih efektif dan efisien, maka pada tahun

1997 pemerintah telah melakukan reformasi terhadap aturan pajak daerah dan retribusi yang ada sebelum untuk disesuaikan dengan perkembangan perekonomian nasional (Pangastuti, 2013).

Kota Surakarta adalah salah satu kota yang memiliki sumber daya alam yang cukup besar, sudah seharusnya mengoptimalkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kemampuan menggali sumber penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah tersebut harus diikuti dengan kemampuan penetapan target sesuai dengan potensi sebenarnya serta kemampuan menekan biaya yang dikeluarkan dalam pemungutannya. Kemampuan tersebut akan menambah penerimaan dan menciptakan tingkat efisiensi dan efektivitas yang lebih baik.

Penelitian tentang Efisiensi dan efektivitas pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah ini sudah pernah dilakukan oleh Julastiana dan Suartana (2013) dan Enggar, Rahayu dan Wahyudi (2011) mereka meneliti di tempat yang berbeda yaitu Klungkung (Bali) dan Jambi. Mereka baru meneliti tentang efisiensi dan efektivitas pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah. Akan tetapi, ada keterbatasan dalam penelitian tersebut, yaitu dalam penelitian tersebut hanya melakukan perhitungan efektivitas pajak daerah dan retribusi daerah secara global tidak dihitung dengan lebih rinci. Maka dari itu penulis melakukan penelitian ini dengan tujuan untuk menyempurnakan penelitian sebelumnya, yaitu dengan melakukan perhitungan efektivitas pajak daerah dan retribusi daerah secara lebih rinci.

Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu pada objek penelitian, dimana penelitian ini dilakukan di Kota Surakarta. Kemudian ada perbedaan perhitungan efektivitas pajak daerah dan retribusi daerah dimana pada penelitian ini dijelaskan lebih rinci per golongan pajak dan retribusi daerah. Selanjutnya ada penambahan uji analisis pada penelitian ini yaitu analisis uji beda *t-test*.

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan hal yang menarik untuk diteliti karena pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan daerah dan pembangunan daerah untuk menetapkan Otonomi Daerah. Oleh karena itu, perlu dianalisis efektivitas dan efisiensi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah di Kota Surakarta, kemudian seberapa besar kontribusinya terhadap PAD Kota Surakarta itu sendiri. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka peneliti tertarik untuk mengangkat kedalam penelitian yang berjudul “**Analisis Efisiensi, Efektivitas, dan Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Surakarta Tahun 2009-2014**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Memajukan perekonomian suatu daerah, mensejahterakan masyarakat, dan membuat suatu daerah mandiri dalam membiayai pengeluaran daerahnya sendiri, hal tersebut merupakan tuntutan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah daerah melakukan berbagai cara dan upaya agar bisa meningkatkan secara optimal potensi yang ada didaerah sehingga dapat

membiyai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Untuk meminimalisasi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, maka pemerintah daerah diharuskan meningkatkan pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah dapat diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan diatas, maka penulis mengajukan perumusan masalah pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah tingkat pencapaian pungutan pajak daerah di kota Surakarta tahun 2009-2014 sudah efisien?
2. Apakah tingkat pencapaian pungutan retribusi daerah di kota Surakarta tahun 2009-2014 sudah efisien?
3. Apakah tingkat pencapaian pungutan pajak daerah di kota Surakarta tahun 2009-2014 sudah efektif?
4. Apakah tingkat pencapaian pungutan retribusi daerah di kota Surakarta tahun 2009-2014 sudah efektif?
5. Apakah pajak daerah berkontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kota Surakarta tahun 2009-2014?
6. Apakah retribusi daerah berkontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kota Surakarta tahun 2009-2014?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tingkat pencapaian pungutan pajak daerah di Kota Surakarta tahun 2009-2014 sudah efisien.
2. Untuk mengetahui tingkat pencapaian pungutan retribusi daerah di Kota Surakarta tahun 2009-2014 sudah efisien.
3. Untuk mengetahui tingkat pencapaian pungutan pajak daerah di Kota Surakarta tahun 2009-2014 sudah efektif.
4. Untuk mengetahui tingkat pencapaian pungutan retribusi daerah di Kota Surakarta tahun 2009-2014 sudah efektif.
5. Untuk mengetahui apakah pajak daerah berkontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kota Surakarta tahun 2009-2014.
6. Untuk mengetahui apakah retribusi daerah berkontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kota Surakarta tahun 2009-2014.

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi ilmu pengetahuan dapat membantu mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan dapat membantu penerapan teori perhitungan rasio keuangan pada sektor publik serta perpajakan dalam sektor publik pada khususnya.

2. Bagi pemerintah dapat dijadikan acuan dalam membuat kebijakan dalam meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah pada Pendapatan Asli Daerah dan juga dapat memberikan informasi kepada pemerintah daerah tentang pentingnya efisiensi, efektivitas, dan kontribusi dalam pungutan pajak dan retribusi.
3. Bagi peneliti dapat membantu menambah pengetahuan dalam bidang perhitungan rasio keuangan pada sektor publik dan dapat melatih dalam menerapkan teori mengenai perpajakan yang telah diperoleh selama kuliah.
4. Bagi masyarakat dapat memberikan informasi tentang pajak daerah dan retribusi daerah di Kota Surakarta.
5. Dapat menjadi referensi dan perbandingan bagi peneliti-peneliti selanjutnya yang ingin melakukan penelitian.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan ini dimaksudkan untuk memberi gambaran penelitian yang jelas dan sistematis sebagai berikut :

#### **BAB I.PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

## BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi landasan teori yang digunakan peneliti dalam melakukan penelitian, penelitian-penelitian terdahulu yang relevan, kerangka pemikiran atau alur penelitian.

## BAB III. METODE PENELITIAN

Dalam bab ini diuraikan tentang variabel-variabel dalam penelitian, definisi operasional tiap variabel, objek penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis.

## BAB IV. ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi deskripsi objek penelitian, analisis data, dan pembahasan mengenai permasalahan yang diangkat berdasarkan hasil pengolahan data.

## BAB V. PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir dalam penulisan penelitian ini yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian, keterbatasan-keterbatasan yang terdapat dalam penelitian, serta saran bagi peneliti selanjutnya dan pihak-pihak yang terkait.