

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemerintah Negara Indonesia telah sejak lama mencanangkan suatu gerakan pembangunan yang dikenal dengan istilah pembangunan nasional. Pembangunan nasional adalah kegiatan yang berlangsung terus menerus dan berkesinambungan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat baik yang bersifat material maupun spiritual. Untuk itu pemerintah harus berusaha meningkatkan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan. Dalam menunjang keberhasilan pembangunan diperlukan penerimaan yang kuat, dimana sumber pembiayaan diusahakan tetap bertumpu pada penerimaan dalam negeri dan penerimaan dari sumber luar negeri hanya sebagai pelengkap.

Kemandirian pembangunan diperlukan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Hal ini tidak terlepas dari keberhasilan penyelenggaraan pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pemerintah pusat dengan kebijaksanaannya. Kebijakan tentang keuangan daerah ditempuh oleh pemerintah pusat agar pemerintah daerah mempunyai kemampuan membiayai pembangunan daerahnya sesuai dengan prinsip daerah otonomi yang nyata (Darise, 2006).

Disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

membawa perubahan yang cukup berarti terhadap otonomi daerah. Pemerintah daerah kini tidak hanya berpedoman pada tuntutan program pemerintah pusat, namun pemerintah daerah kini harus mampu lebih aktif dalam mengoptimalkan segala potensi yang dimiliki, yang sebelum adanya otonomi daerah tidak dimanfaatkan secara optimal.

Penerapan desentralisasi sebagai wujud dari otonomi daerah juga menimbulkan permasalahan dalam pembagian keuangan antara pusat dan daerah dimana pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing tingkat pemerintahan memerlukan dukungan pendanaan. Pemerintah daerah dalam hal ini dituntut memiliki kemandirian secara fiskal karena subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat yang selama ini sebagai sumber utama dalam APBD, mulai kurang kontribusinya dan menjadi sumber utamanya adalah pendapatan dari daerah sendiri.

Menurut Koswara (2000) dalam Riady (2010), ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerahnya. Artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, sedangkan ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar sistem pemerintahan negara.

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.

Untuk meningkatkan penerimaan atau sumber fiskal suatu daerah, pemerintah daerah harus memiliki kekuatan untuk menarik pungutan dan pajak dan pemerintah pusat harus membagi sebagian penerimaan pajaknya dengan pemerintah daerah. Kebijakan ini sesuai dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka sistem pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah itu sendiri, dengan syarat pengelolaan keuangan harus dilakukan secara profesional, efisien, transparan dan bertanggung jawab. Hal ini memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangan dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah.

Tujuan utama dari penerapan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah pemerintah daerah harus bisa menjalankan rumah tangganya sendiri atau mandiri karena pemerintah daerah dituntut untuk selalu meningkatkan kualitas pelayanan publik bagi masyarakat. Tersedianya infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas di berbagai sektor. Produktivitas masyarakat diharapkan menjadi semakin tinggi dan pada gilirannya terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Daerah otonom harus mempunyai kemampuan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri melalui sumber pendapatan yang dimiliki. Hal ini meliputi semua kekayaan yang dikuasai oleh daerah dengan batas-batas kewenangan yang ada dan selanjutnya digunakan untuk membiayai semua kebutuhan dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangga.

Otonomi daerah mensyaratkan bahwa pembangunan daerah merupakan tanggung jawab bagi pemerintah daerah. Pemberian hak otonomi daerah antara lain dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah agar dapat menggali sumber-sumber keuangan daerah sendiri guna membiayai pelaksanaan pembangunan serta memaksimalkan penerimaan daerahnya, termasuk memaksimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di daerah otonom yang bersangkutan. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur, dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Sutedi, 2009).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan daerah yang secara bebas dapat digunakan oleh masing-masing daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sumber pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (Hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Untuk mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah perlu berusaha meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Indra Bastian, 2006). Adapun upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan realisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah melalui pajak daerah dan retribusi daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan memberikan kontribusi yang besar terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga dapat memperlancar penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Kota Padang merupakan ibukota Provinsi Sumatera Barat. Kota Padang merupakan pusat perekonomian di Sumatera Barat. Karena kondisi ini mempengaruhi pertumbuhan perekonomian di Kota Padang. Pertumbuhan perekonomian tersebut tercermin pada penerimaan dalam Pendapatan Asli daerah Kota Padang. Kota Padang sebagai daerah otonomi terus menggali potensi-potensi keuangan daerah agar dapat meningkatkan penerimaan bagi Pendapatan Asli Daerah. Berikut adalah gambaran target dan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Padang tahun 2009-2013:

**Tabel 1.1**  
**Target dan Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD)**  
**Kota Padang Tahun 2009-2013**

<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>%</b>
2009	Rp133.164.566.383	Rp113.268.654.182	85%
2010	Rp120.926.262.740	Rp116.691.283.836	96%
2011	Rp164.935.233.893	Rp149.939.649.695	91%
2012	Rp187.627.806.660	Rp189.450.840.075	101%
2013	Rp232.413.011.440	Rp175.617.839.224	76%

*Sumber: DPPKA Kota Padang 2013*

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat target dan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Padang dari tahun 2009-2013. Terlihat bahwa realisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah tiap tahunnya meningkat walaupun realisasi penerimaannya cenderung tidak melampaui target, kecuali pada tahun 2012 realisasi penerimaannya sudah melampaui target. Sedangkan pada tahun 2013 realisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah mengalami penurunan, hal ini dikarenakan penerimaan Pendapatan Asli Daerah pada tahun tersebut baru terealisasi sampai bulan September. Namun secara keseluruhan penerimaan Pendapatan Asli Daerah mengalami peningkatan tiap tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah berusaha untuk meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah demi terwujudnya kemandirian daerah guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Padang.

Pemerintah Kota Padang berusaha untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Padang diantaranya dengan menjadikan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber keuangan daerah yang dapat diandalkan. Karena Padang merupakan ibukota Provinsi tentunya fasilitas pelayanan umum, sarana dan prasarana di Kota ini cukup lengkap dan juga banyak usaha perdagangan, jasa usaha dan industri, sehingga hal ini dapat menyebabkan meningkatnya penerimaan

daerah. Sebelumnya dapat dilihat bagaimana penerimaan masing-masing komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Padang tahun 2009-2013 pada tabel berikut ini:

**Tabel 1.2**  
**Penerimaan Tiap Komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD)**  
**Kota Padang Tahun 2009-2013**

<b>Th</b>	<b>Komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD)</b>	<b>Realisasi penerimaan (Rp)</b>	<b>%</b>
<b>2009</b>	Pajak Daerah	71.666.752.249	63,27
	Retribusi Daerah	21.898.304.849	19,33
	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	4.741.733.453	4,19
	Lain-lain PAD Yang Sah	14.961.863.631	13,21
	<b>Total</b>	<b>113.268.654.182</b>	<b>100</b>
<b>2010</b>	Pajak Daerah	77.639.340.556	66,53
	Retribusi Daerah	21.985.780.440	18,84
	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	5.293.729.120	4,54
	Lain-lain PAD Yang Sah	11.772.433.720	10,09
	<b>Total</b>	<b>116.691.283.836</b>	<b>100</b>
<b>2011</b>	Pajak Daerah	102.412.116.200	68,3
	Retribusi Daerah	23.522.172.085	15,69
	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	8.996.686.425	6
	Lain-lain PAD Yang Sah	15.008.674.985	10,01
	<b>Total</b>	<b>149.939.649.695</b>	<b>100</b>
<b>2012</b>	Pajak Daerah	128.595.100.667	67,88
	Retribusi Daerah	30.325.980.534	16
	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	8.403.534.687	4,44
	Lain-lain PAD Yang Sah	22.126.224.187	11,68
	<b>Total</b>	<b>189.450.840.075</b>	<b>100</b>
<b>2013</b>	Pajak Daerah	122.924.586.181	70
	Retribusi Daerah	26.853.404.777	15,29
	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	8.415.720.596	4,79
	Lain-lain PAD Yang Sah	17.424.127.669	9,92
	<b>Total</b>	<b>175.617.839.223</b>	<b>100</b>

*Sumber: Hasil Pengolahan Data*

Dari tabel di atas dapat dilihat bagaimana penerimaan tiap komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Padang dari tahun 2009-2013. Terlihat

bahwa retribusi daerah cukup berkontribusi terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Padang walaupun penerimaannya masih di bawah penerimaan Pajak daerah.

Walaupun penerimaan retribusi daerah masih di bawah penerimaan pajak daerah, akan tetapi pemerintah sudah berusaha untuk meningkatkan target dan realisasi penerimaan retribusi daerah seperti yang terlihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 1.3**  
**Target dan Realisasi Penerimaan Retribusi Daerah**  
**Kota Padang Tahun 2009-2013**

<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>%</b>
2009	Rp 28.124.123.573	Rp 21.898.304.849	77,86%
2010	Rp 27.066.516.238	Rp 21.985.780.440	81,22%
2011	Rp 29.523.514.278	Rp 23.522.172.085	79,68%
2012	Rp 37.922.969.019	Rp 30.325.980.534	79,97%
2013	Rp 51.710.311.440	Rp 26.853.404.777	51,93%

*Sumber: DPPKA Kota Padang, 2013*

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa jumlah target retribusi daerah yang ditetapkan pemerintah Kota Padang dari tahun 2009-2013 selalu mengalami peningkatan tiap tahunnya begitu juga dengan realisasi penerimaannya yang cenderung meningkat tiap tahunnya walaupun tidak mencapai target. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Kota Padang masih terus berupaya untuk meningkatkan penerimaan retribusi daerah.

Seharusnya retribusi daerah ini dapat mencapai target, mengingat banyaknya jenis retribusi di Kota Padang, fasilitas pelayanan umum, dan pengguna jasa. Berdasarkan itu, penulis tertarik untuk melihat pertumbuhan, efisiensi dan efektivitas dari retribusi daerah di kota Padang.



## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dibuat beberapa perumusan masalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar tingkat pertumbuhan tiap jenis Retribusi Daerah di Kota Padang dari tahun 2009-2013?
2. Seberapa besar tingkat efektivitas tiap jenis Retribusi Daerah di Kota Padang dari tahun 2009-2013?
3. Seberapa besar kontribusi tiap jenis Retribusi Daerah di Kota Padang dari tahun 2009-2013?

## **C. Tujuan Penelitian**

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

1. Untuk mengetahui tingkat pertumbuhan tiap jenis Retribusi Daerah di Kota Padang tahun 2009-2013.
2. Untuk mengetahui tingkat efektivitas tiap jenis Retribusi Daerah di Kota Padang tahun 2009-2013.
3. Untuk mengetahui seberapa besar kontribusi tiap jenis Retribusi Daerah di Kota Padang tahun 2009-2013.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Peneliti

Sebagai salah satu persyaratan mencapai gelar sarjana serta menambah dan memperluas pengetahuan peneliti mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi pemerintah daerah (Khususnya Pemerintah Kota Padang) untuk membuat kebijakan yang bisa meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) khususnya melalui retribusi daerah.

3. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan informasi sehingga masyarakat (khususnya masyarakat Kota Padang) mengetahui pentingnya membayar pajak daerah dan retribusi daerah demi meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat.

4. Bagi Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai bahan studi perbandingan atau informasi bagi penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

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

Bab I : Pendahuluan

Unsur-unsur yang dimuat dalam bab ini yaitu: latar belakang masalah, rumusan masalah, manfaat dan tujuan penelitian dan

sistematika penulisan.

## Bab II : Landasan Teori

Bab ini berisi mengenai teori yang digunakan untuk mendekati permasalahan yang akan diteliti. Kemudian berisi pendokumentasian dan pengajian hasil dari penelitian-penelitian yang pernah dilakukan pada area yang sama. Dari usaha ini akan ditemukan kelemahan pada penelitian yang lalu, sehingga dapat dijelaskan dimana letak hubungan dan perbedaan.

## Bab III : Metode Penelitian

Bab ini berisi tentang metode analisis yang digunakan dalam penelitian dan data-data yang digunakan beserta sumber data.

## Bab IV : Hasil dan Analisis

Bab ini merupakan uraian/deskripsi/gambaran secara umum atas subjek penelitian. Deskripsi dilakukan dengan merujuk pada fakta yang bersumber pada data yang bersifat umum sebagai wacana pemahaman secara makro yang berkaitan dengan penelitian. Kemudian berisi semua temuan-temuan yang dihasilkan dalam penelitian dan analisis.

## Bab V : Penutup

Bab ini berisi tentang jawaban dari pertanyaan-pertanyaan pada rumusan masalah dan dari sini dapat ditarik benang merah apa