

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan¹. Wilayah Negara kesatuan Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah Propinsi, daerah Kabupaten dan daerah Kota yang bersifat otonom yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah dan batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Yang dimaksud dengan pemerintah disini adalah Gubernur, Bupati atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah Daerah, pembagian kekuasaan pada daerah-daerah kekuasaan tidak sepenuhnya dipegang oleh pemerintah pusat, tetapi sebagian diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

¹ UU RI NO 32 tahun 2004, CV Kharisma, Solo, BAB I pasal I poin 5

Melalui sistem desentralisasi ini, maka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan peluang yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara

Masing-masing daerah mempunyai potensi yang berbeda-beda baik dari sumberdaya alamnya, pengetahuan penduduknya maupun potensi jasanya yang kesemuanya itu mempunyai kontribusi tersendiri bagi kepentingan nasional. Sebagai daerah otonom, pemerintahan daerah dituntut untuk dapat melaksanakan pembangunan daerahnya menggunakan dana yang berasal dari potensi daerahnya, yang merupakan salah satu indikasi keberhasilan dalam melaksanakan otonomi daerah yang dimilikinya.

Pemberian otonomi daerah tidak berarti permasalahan bangsa akan selesai dengan sendirinya. Otonomi daerah harus juga diikuti dengan serangkaian reformasi sektor politik. Dimensi reformasi sektor politik tersebut tidak sekedar perubahan format lembaga akan tetapi menyangkut pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung perjalanan lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel, sesuai dengan cita-cita reformasi yaitu menciptakan *good governace* benar-benar tercapai. Untuk mewujudkan *good governance* diperlukan reformasi

kelembagaan (*institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public managemen reform*).

Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan di daerah baik struktur maupun infra strukturnya. Reformasi manajemen struktur publik terkait dengan perlunya digunakan model manajemen pemerintahan yang berfokus pada menejemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja.

Hal lain yang juga perlu diperhatikan dalam konsep desentralisasi adalah adanya perbedaan potensi yang dimiliki antar daerah-daerah di Indonesia, maka dari itu, masing-masing daerah dituntut untuk terus menggali potensi-potensi yang dimiliki dalam rangka untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang merupakan sumber pembiayaan pembangunan pemerintah daerah.

Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.²

Sumber-sumber pendapatan terdiri atas :

1. Pendapatan daerah yang selanjutnya disebut PAD yaitu
 - a. Hasil pajak daerah
 - b. Hasil retribusi daerah
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
 - d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

² UU RI NO 32 tahun 2004, CV Kharisma, Solo, BAB I pasal 1 poin 15 hal 6

2. Dana perimbangan dan
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah³.

Pendapatan Asli Daerah dapat dipandang sebagai indikator atau kriteria untuk mengukur ketergantungan suatu daerah kepada pemerintah pusat, pada prinsipnya, semakin besar sumbangan Pendapatan Asli Daerah kepada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat. Rendahnya Pendapatan Asli Daerah merupakan indikasi yang nyata mengenai ketergantungan daerah kepada pusat dan menunjukkan besarnya pengendalian pusat terhadap seluruh kegiatan administrasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Berdasarkan sumber-sumber pendapatan daerah, maka PAD sendiri adalah yang paling penting, sebab dengan diberlakukannya otonomi daerah maka setiap daerah dituntut untuk memaksimalkan berbagai potensi yang ada di daerahnya sehingga dari sumber-sumber penerimaan pada PAD inilah daerah dapat melaksanakan kebijakan dan inisiatifnya sendiri dalam menjalankan pemerintahan masyarakatnya. PAD inilah yang menunjukkan ciri otonomi daerah yang sesungguhnya.

Pemerintahan daerah dalam hal ini harus siap dan menyiapkan bagai mana pemerintah daerah mampu menggali dan memanfaatkan sumberdaya yang ada guna meningkatkan PAD serta pelaksanaan pembangunan daerah sehingga benar-benar tercipta suatu kemandirian daerah serta menghilangkan ketergantungan daerah terhadap pusat dalam mengembangkan pembangunan-

³ UU RI NO 32 tahun 2004, CV Kharisma, Solo, BAB VIII.pasal 157

pembangunan daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat di daerah sesuai dengan yang diharapkan.

Salah satu sumber pemasukan terbesar bagi Pendapatan Asli Daerah yang dijadikan sumber keuangan daerah Kabupaten Jepara yaitu pajak daerah, pemerintah daerah harus mampu mengelola dan mengembangkan berbagai potensi sumberdaya yang ada dalam daerah agar mampu memberikan pemasukan secara lebih maksimal, sehingga pajak daerah yang ada di kabupaten Jepara diharapkan dapat memberikan kontribusi penerimaan yang besar bagi pemerintah daerah.

Oleh karena itu diperlukan suatu cara yang efektif dan efisien untuk meningkatkan penerimaan daerah dari sektor pajak sehingga Pendapatan Asli Daerah dapat ditingkatkan sehingga pada akhirnya ketergantungan keuangan daerah pada pemerintah pusat dapat dikurangi.

Untuk lebih jelasnya penulis akan mencoba meneliti sejauh mana kontribusi pajak daerah terhadap peningkatan pendapatan asli daerah di Kabupaten Jepara. Mengapa penelitian ini dilakukan di Jepara? Hal ini dilakukan karena kontribusi pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jepara belum menunjukkan peran yang signifikan untuk mendukung pembiayaan pembangunan daerah, pajak daerah yang semestinya menjadi andalan pemerintah daerah untuk pembiayaan pembangunan Kabupaten Jepara pada tahun 2003 diperoleh hanya 16,12 persen dari total PAD Kabupaten Jepara yang artinya Pendapatan Asli Daerah masih bertumpu dan tergantung pada sumber pendapatan lain diluar pajak daerah.

Kondisi semacam ini merupakan sebuah dilema. Disatu sisi Pemerintah Kabupaten Jepara berusaha semaksimal mungkin untuk tidak membebani masyarakat melalui berbagai pungutan baik pajak maupun retribusi daerah sedang di lain sisi pemerintah harus dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) agar tidak tergantung pada pemerintahan pusat. Sehingga pemerintah daerah dituntut untuk mencari mekanisme yang lebih baik untuk meningkatkan pemasukan lewat pajak dan retribusi tanpa membebani masyarakat. Hal ini berbeda dengan beberapa daerah lain, berbagai pungutan dan pajak daerah justru ladang empuk bagi pemerintahan daerah untuk memaksimalkan pendapatan asli daerahnya,⁴ sehingga penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai kontribusi pajak daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Jepara.

Fokus penelitian yang menjadi perhatian penulis adalah seberapa besar kontribusi pajak daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah Kabupaten Jepara tahun 2004-2005 dengan melihat kontribusi pajak daerah dari tahun yang bersamaan dan tahun sebelumnya yaitu tahun 2001-2003. penggunaan data pajak daerah tahun 2001-2003 digunakan sebagai pembandingan dalam mengetahui perkembangan nilai pajak daerah terhadap PAD sebelum tahun data penelitian. Sedangkan untuk uraian selanjutnya akan dibahas bagaimana upaya-upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui pajak daerah pada tahun 2004-2005. Berdasarkan observasi awal yang dilakukan penulis sebelumnya, diperoleh

⁴ Tabloid Gelora Bumi Kartini, Surya Offset, Semarang, September, 2006, Hal 20.

penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pajak daerah selama 5 tahun yaitu 2001 - 2005 terdapat peningkatan penerimaan. Hal ini dapat dilihat dari besarnya kontribusi pajak daerah terhadap PAD yang disajikan pada Tabel 1.1 berikut:

Tabel 1.1
Penerimaan Pajak Daerah dan Pendapatan Asli Daerah
Periode Tahun 2001 - 2005

Tahun	Pajak Daerah	Pendapatan Asli Daerah	%
2001	4.089.837.214,10	20.235.162.123,10	20,21
2002	6.448.437.381,00	45.036.658.016,00	14,32
2003	8.682.152.588,10	53.858.569.403,42	16,12
2004	10.239.584.783,90	50.737.621.807,90	20,18
2005	11.340.431.065,10	50.837.222.8881,10	22,31
Jumlah	40.800.443.032,20	220.715.234.238,52	100,00
Rerata	8.160.088.606,44	44.143.046.847,70	18,63

Berdasarkan Tabel 1 di atas dapat disimpulkan perolehan pajak daerah Kabupaten Jepara pada tahun 2001 sebesar Rp. 4.089.837.214,10 mengalami kenaikan pada tahun 2002 menjadi Rp. 6.448.437.381,00. Kemudian pada tahun 2003 meningkat menjadi sebesar Rp. 8.682.152.588,10. Pada tahun 2004 meningkat lagi menjadi sebesar 10.239.584.783,90 selanjutnya pada tahun 2005 meningkat menjadi 11.340.431.065,10. Pajak daerah meskipun secara kuantitas besarnya pungutan yang diperoleh, kenaikan tersebut menunjukkan adanya penurunan kontribusi pajak daerah terhadap PAD pada tahun 2002. Kontribusi pajak daerah tahun 2001 masih lebih tinggi daripada tahun 2002 walaupun terdapat peningkatan nilai pajak daerah pada tahun yang bersamaan. Hal ini terjadi karena rasio peningkatan pajak daerah 2001-2002 tidak mampu

mengikuti rasio peningkatan PAD 2001-2002. Pada tahun 2003, pemerintah daerah Kabupaten Jepara mampu memperbaiki pemungutan pajak daerah dengan melakukan efisiensi dan efektivitas pemungutan serta melakukan peningkatan kualitas SDM yang melakukan pemungutan melalui kegiatan Diklat dan kursus. Hal ini mempengaruhi hasil pemungutan pajak daerah yang semakin meningkat pada tahun-tahun berikutnya.

Dibalik keberhasilan Dinas pendapatan Daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah melalui pajak daerah terdapat berbagai kendala berdasarkan hasil penelitian awal yang dilakukan oleh penulis. Adapun kendala tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:⁵

1. Masih kurangnya penerapan sanksi hukum terhadap wajib pajak.
2. Terbatasnya sumberdaya manusia pengelola pendapatan daerah yang berkualitas.
3. Belum optimalnya sosialisasi perpajakan.
4. Kesiapan dan kesadaran Wajib Pajak tentang penambahan tarif / kenaikan tarif yang masih rendah.
5. Masih kurangnya sarana komputer baik *hardware* maupun *software* yang merupakan program Mapatda yang dipergunakan untuk mempercepat proses pembayaran pajak

Mengamati uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai kontribusi pajak daerah dalam meningkatkan

⁵ Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Jepara Tahun 2005.

Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Jepara pada tahun 2004 - 2005 di Dinas
Pendapatan Daerah Kabupaten Jepara di era otonomi daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka arah penelitian dapat dijabarkan dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar kontribusi Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Jepara pada tahun 2004-2005 ?
2. Bagaimana upaya Pemerintah Kabupaten Jepara dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui Pajak Daerah pada Tahun Anggaran 2004-2005 ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan diadakan penelitian ini adalah:
 - a. Untuk mengetahui seberapa besar kontribusi pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Jepara.
 - b. Untuk mengetahui dan menganalisis prospek Pendapatan Asli Daerah melalui Pajak Daerah.
 - c. Untuk mengetahui potensi dan upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah melalui Pajak Daerah di Kabupaten Jepara pada tahun anggaran 2004-2005.

2. Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :
 - a. Memberi masukan bagi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Jepara dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari Sektor Pajak Daerah.
 - b. Memberi sumbangan bagi pemerintah daerah tentang pemberdayaan Pendapatan Daerah melalui Pajak Daerah.

D. Kerangka Dasar Teori

1. Pemerintah Daerah

Luasnya wilayah Indonesia memberikan konsekuensi makin banyaknya urusan yang harus ditangani oleh pemerintah, oleh karena itu tidak mungkin semua urusan diurus oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di satu tempat sehingga dibutuhkan beberapa wilayah pemerintah daerah-daerah negara.

“Yang dimaksud pemerintahan daerah itu sendiri seperti yang dimaksud dalam undang-undang No 32 tahun 2004 pasal 1 No. 3 yaitu pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah⁶

Menurut Drs. The Liang Gie yang dikutip oleh Mashuri Maschab yang dimaksud pemerintah daerah adalah” satuan-satuan organisasi

⁶ UU No 32 tahun 2004, CV, Kharisma, Solo Bab 1 Pasal 1 Poin 3.

pemerintah yang berwenang menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami disuatu wilayah”.⁷

Sedangkan menurut pendapat dari Mashuri Maschab sendiri yang dimaksud Pemerintah Daerah sebagai berikut;

“Pemerintahan daerah adalah satuan aparatur negara yang berwenang dan berkewajiban dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri di dalam lingkungan negara”⁸

Pemerintahan daerah merupakan bagian yang integral dari pemerintah Negara yang telah diatur dalam UUD 1945 pasal 18 yang berbunyi.

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengamati dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pemerintahan pusat, pemerintahan daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola urusan pemerintahannya secara mandiri dengan pembentukan pemerintahan daerah diharapkan pemerintahan daerah mampu meningkatkan kinerja secara optimal.

⁷ Mashuri Maschab, *Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta, Fisipol UGM, 1982. hal 32.

⁸ *Ibid* hal 32.

a. Desentralisasi

Secara etimologis, desentralisasi berasal dari bahasa latin "de" berarti berlepas "centrum" yang berarti pusat, dengan demikian konsep desentralisasi dapat dikonotasikan adanya pelepasan wewenang dari pemerintah pusat menjadi wewenang pemerintah daerah.

Sebagai negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara kesatuan Republik Indonesia memberi kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Desentralisasi yang terjadi di Indonesia masih terbatas pada wacana pelimpahan wewenang. Daerah diberikan kesempatan untuk mengurus rumah tangga sendiri. Daerah diharuskan berfikir dalam hal penyediaan anggaran atau sumber pembiayaan untuk menyediakan pelayanan publik dengan cara mereka sendiri dan memberikan tambahan tanggung jawab bagi Pemda.

Uraian diatas didukung oleh pendapat The Liang Gie, bahwa desentralisasi dalam bidang pemerintahan sebagai suatu pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintah untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah⁹

Secara konseptual, desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh sekelompok yang berkuasa di

⁹ The Liang Gie dalam buku Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiawati, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 1987. hal. 44.

pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing mempunyai otoritas di wilayah tertentu (pemerintah daerah) di negara.

Sedangkan menurut UU No. 32 tahun 2004 pasal 1 nomor 7 menyatakan bahwa yang dimaksud desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah Propinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Sebagai urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah yang menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya, baik pelaksanaan maupun yang menyangkut segi pembiayaan.

b. Otonomi Daerah

Otonomi berasal dari dua kata bahasa Yunani yaitu "*autos*" yang berarti sendiri dan "*nomos*" yang berarti peraturan atau perundang-undangan.¹¹ jadi otonomi daerah adalah peraturan sendiri atau undang-undang sendiri. Otonomi daerah merupakan kata benda, sedang kata sifatnya adalah otonomi atau berotonom yang artinya mempunyai hak kekuasaan, wewenang atau membuat peraturan sendiri. Sedangkan

¹⁰ UU No. 32 tahun 2004, CV Kharisma, Solo, Pasal 1 Nomor 7.

¹¹ Mariun, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Diklat Kuliah, penerbit Fisipol UGM Yogyakarta 1969, hal 47

istilah otonomi yang berkembang sekarang adalah “Pemerintahan sendiri” yang meliputi pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Akan tetapi, pengertian secara etimologis masih belum memberikan gambaran yang jelas mengenai apa yang dimaksud dengan otonomi itu, Wajong berpendapat bahwa:

“Otonomi daerah adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan khusus daerah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.¹²

Sedangkan menurut Ateng Syafruddin, istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian “*zelfstendigheid*” tetapi bukan kemerdekaan “*onafhankelijkheid*” kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan¹³

Jadi, otonomi berarti kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan menggunakan sumberdaya yang dimiliki sendiri secara optimal dalam upaya untuk mencapai kemandirian”*selfreliance*”

Sejalan dengan pandangan yang dikemukakan diatas UU RI nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah dalam bab 1 pasal 1 nomor 5 memberikan konsp otonomi daerah adalah hak wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

¹² J.Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jambatan, Jakarta, 1975. hal 5.

¹³ Atengsyafriudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, 1985 hal, 23.

Handwritten scribble or signature at the bottom of the page.

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, daerah mempunyai hak:

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
- b. Memilih pimpinan daerah.
- c. Mengelola aparatur pemerintahan
- d. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.
- e. Mendapatkan bagi hasil dari pengelola sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
- f. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.
- g. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan¹⁴

Disamping itu daerah-daerah juga mempunyai kewajiban dalam menyelenggarakan otonomi daerah diantaranya:

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan, dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi.
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.

¹⁴ UU RI NO 32 tahun 2004, CV Kharisma, Solo, BAB IV Bagian 3 v pasal 21

- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial.
- i. Menyusun perencanaan dan tata cara ruang daerah.
- j. Mengembangkan sumberdaya produktif di daerah.
- k. Melestarikan lingkungan hidup.
- l. Mengelola administrasi kependudukan.
- m. Melestarikan nilai-nilai kebudayaan.
- n. Membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangan, dan
- o. Kewajiban lain yang diatur dalam undang-undang.¹⁵

Hak dan kewajiban daerah diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah.

Otonomi daerah merupakan suatu persoalan inti dan merupakan salah satu kunci terpenting bagi terlaksananya mekanisme pemerintahan di daerah yang sebaik-baiknya oleh karena itu persoalan otonomi daerah perlu mendapatkan perhatian yang mendalam baik mengenai pengertiannya, konsep yang dipakai, batas-batas keluasannya dan sebagainya.¹⁶

¹⁵ UU RI NO 32 tahun 2004, CV, Kharisma, Solo, BAB IV Bagian 3 pasal 22.

¹⁶ Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hal 156.

Dalam literatur pemerintahan dikenal 3 (tiga) sistem otonomi:

1) Otonomi formil.

Yaitu sistem otonomi dimana yang diatur adalah kewenangan-kewenangan pemerintah pusat yang diperoleh pemerintah pusat (seperti pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, peradilan dan moneter fiskal dan kewenangan lainnya) sedangkan kewenangan daerah otonom adalah kewenangan yang di luar kewenangan pemerintah pusat tersebut.

2) Otonomi Materiil.

Merupakan kewenangan-kewenangan daerah otonom yang dilimpahkan oleh eksplisit disebutkan satu persatu (biasanya diatur dalam undang-undang pembentukan daerah otonom) sedangkan kewenangan di daerah otonom adalah kewenangan di luar kewenangan pemerintahan pusat tersebut.

3) Otonomi Riil.

Merupakan kewenangan-kewenangan daerah otonom yang dilimpahkan oleh pemerintahan pusat, disesuaikan dengan kemampuan nyata dari daerah otonom yang bersangkutan seperti (sumberdaya manusia, Pendapatan Daerah Regional Bruto/PDRB, dll) jadi kewenangan daerah otonom yang satu dengan yang lain tidak sama

Dengan otonomi daerah diharapkan dapat menjalankan suatu proses pemerintahan yang lebih demokratis dibandingkan dengan sistem

pemerintahan yang sentralistik, otonomi daerah diharapkan dapat memfasilitasi berbagai keragaman karakteristik daerah yang seharusnya diharapkan pada pelayanan yang tidak harus seragam bagi satu daerah satu dengan daerah yang lain, otonomi daerah akan memberi keleluasaan kepada daerah-daerah untuk mengembangkan corak penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sesuai dengan kebutuhannya.

Makna otonomi daerah terletak pada kewenangan bagi pemerintah untuk menentukan kebijaksanaan sendiri sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan serta pembangunan di daerah guna mengembangkan dan memajukan daerahnya, yang sebagai pelaksana terhadap masyarakat guna mensejahterakan masyarakat yang ada pada daerah. Kewenangan tersebut yang mengacu pada pembuatan keputusan bagi pemerintah daerah dalam menentukan tipe dan tingkatan pelayanan dan pembangunan daerah terhadap masyarakat, bagaimana pelayanan serta bagaimana diberikan dan dibiayai oleh pemerintah.

a. Faktor- faktor penyelenggaraan otonomi daerah.

Untuk dapat melaksanakan tugas otonomi daerah sebaik-baiknya ada beberapa faktor yang mempengaruhi diantaranya:¹⁷

1) Manusia pelaksananya.

Manusia merupakan subyek dalam setiap aktifitas pemerintahan, manusialah pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem

¹⁷. Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Rajawali pers, 1986, hal 60-63.

pemerintahan oleh karena itu, agar mekanisme pemerintahan ini mampu berjalan dengan baik, yaitu sesuai dengan tujuan yang diharapkan maka manusia sebagai pelakunya harus pula baik pengertian baik disini meliputi:

- a) Mentalitas / moral yang baik dalam arti, jujur, bertanggung jawab serta dapat berperan sebagai pelayan masyarakat (*public servant*)
- b) Memiliki kemampuan yang baik dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

2) Faktor keuangan mutlak diperlukan memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya dalam hal pelaksanaan otonomi daerah dituntut untuk berupaya menggali potensi atau sumber daya yang dimiliki sebagai sumber pendapatan sehingga mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintahan pusat, semakin besar jumlah uang yang tersedia maka semakin banyak kegiatan atau pekerjaan yang bisa dilakukan selain itu diperlukan pengelolaan kemampuan yang baik pula, agar semua biaya yang dikeluarkan berjalan secara efektif dan efisien, hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh M. Manulang :

“Bagi kehidupan suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting, makin baik keuangan suatu negara, maka semakin stabil pula kedudukan pemerintah dalam negara itu sebaliknya, kalau keuangan negara itu kacau maka pemerintah akan menghadapi

berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang diberikan kepadanya “

Dari uraian di atas dapat diperoleh kesimpulan bahwa faktor keuangan merupakan faktor penunjang yang sangat penting dalam daerah untuk menjalankan tugas otonominya.

3) Peralatan

Peralatan disini adalah setiap benda atau alat yang dipergunakan untuk mendukung dan memperlancar pekerjaan atau kegiatan pemerintah Daerah, peralatan yang digunakan harus cukup dari segi jumlah, memadai dari segi kualitas dan praktis dari segi penggunaan peralatan yang praktis, efisien dan efektif harus ditunjang oleh sumber daya manusia yang handal serta keuangan yang memadai.

4) Organisasi dan Manajemen

Yang dimaksud dengan organisasi disini adalah organisasi dalam arti struktur yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugasnya dalam hubungan satu sama lain, dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan yang dimaksud manajemen adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerja sama sehingga tujuan yang telah ditentukan benar – benar tercapai.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa agar otonomi daerah dapat dilaksanakan dengan baik, maka diperlukan organisasi dalam manajemen pemerintahan Daerah yang baik pula.

2. Kontribusi

Kontribusi menurut kamus bahasa Indonesia adalah uang iuran (kepada perkumpulan/organisasi) atau sumbangan¹⁸. Pengertian kontribusi disini adalah iuran atau sumbangan yang diberikan kepada pemerintah daerah sehingga dengan adanya iuran tersebut pemerintah dapat melakukan kegiatan pemerintahan.

3. Pendapatan Asli Daerah

Yang dimaksud Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹ Adapun konsep dasar mengenai definisi pendapatan yang dikemukakan Winardi adalah sebagai berikut:

“Definisi pendapatan atau penghasilan sebagaimana dipergunakan dalam ilmu ekonomi teoritika dalam hasil berupa uang atau material lainnya yang dicapai dari penggunaan kekayaan atau jasa-jasa manusia bebas”²⁰

Indikator yang paling mendasar untuk melihat kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah dengan melihat kemampuan dalam mengelola keuangan daerah dengan kata lain keuangan merupakan penentu keberhasilan pemerintah dalam melakukan kegiatan pemerintahan sedangkan Pamuji menyatakan bahwa:

¹⁸ Anton Mulyono, dkk, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Dekdibud, Balai Pustaka, 1989, hal 459

¹⁹ Deddy Supriady Barata Kusumah, Ph.D, Dadang Solihin, MA, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, 2002. Hal 1173

²⁰ Winardi, Kamus Ekonomi, CV Mando Maju, Bandung 1991, hal 32

“Pemerintah Daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan, pelayanan dan pembangunan, Dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.²¹

Dari pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, daerah membutuhkan biaya atau sumber dana, sehingga faktor biaya merupakan faktor yang sangat penting didalam pelaksanaan otonomi daerah. Dalam hal ini pengelolaan daerah, dituntut untuk menggali potensi yang ada di daerahnya secara maksimal jadi pendapatan asli daerah adalah sumber keuangan yang diperoleh dari hasil menggali potensi yang ada di daerahnya sendiri.

. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, daerah memerlukan dana berupa uang yang digunakan untuk membiayai semua kebutuhan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pendapatan daerah merupakan komponen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk membiayai pembangunan maupun penyelenggaraan pemerintahan oleh karena itu daerah harus berupaya semaksimal mungkin agar pendapatan Daerah dapat dikelola secara efektif. Drs. AW. Widaja mengatakan bahwa:

“Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu modal dasar pemerintah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah dan

²¹ Pamuji, *Pembinaan Perkotaan di Indonesia*, Ictiar, Jakarta. Hal 32

usaha untuk memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah atasnya (subsidi)²²

Menurut Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sumber-sumber pendapatan daerah yang selanjutnya disebut PAD yaitu:²³

Pendapatan Asli Daerah yaitu :

- Hasil Pajak Daerah.
- Hasil Retribusi Daerah.
- Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan.
- Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

4. Pajak Daerah

a. Pengertian Pajak Daerah

Pengertian umum mengenai pajak daerah menurut Rakmat sumitro adalah: “ iuran rakyat kepada Negara (peralihan kekayaan dari sector parti kelir kesektor pemerintah) dengan tidak mendapatkan jasa timbal balik untuk membiayayai pengeluaran umum dan yang di gunakan sebagai alat penengah atau pendorong untuk mencapai tujuan yang ada diluar bidang keuangan”²⁴

Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Suandy dalam buku kebijakan publik:” pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung

²² A.W Widjaja, *Titik Berat Otonomi Daerah Tingkat II*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992. hal 86

²³ *Loc. Cit.hal123*

²⁴ Rochmad Sumitro, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, Eresco, Jakarta, 1979, Hal. 23.

yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undang yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah ”.²⁵

Pajak Daerah dapat diartikan sebagai

- a) Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan peraturan dari daerah itu sendiri.
- b) Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah
- c) Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasil pungutnya diberikan kepada, dan dibagi hasilkan dengan, atau dibebani pungutan tambahan (opsen) oleh pemerintah daerah.²⁶

b. Jenis Pajak Daerah

Menurut pasal 2 Undang-undang no. 34 tahun 2000 pajak daerah dibagi 2 jenis:

- 1) Jenis pajak propinsi, terdiri dari:
 - a) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
 - b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas Air;
 - c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;

²⁵ Hessel Nogie S. Tangkilisan, *Manajemen Publik, Grasindo, Jakarta, 2005, hal 14, Dipetik dari Early, Suandy, Hukum Pajak, Salemba Empat, Jakarta, 2000, hal 140*

²⁶ Kj. Davey, *Pembiayaan Pemerintah Daerah, Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, Uj press, Jakarta, 1988. hal 39-40

d) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan

2) Jenis Pajak Kabupaten / Kota, terdiri dari:

- a) Pajak Hotel;
- b) Pajak Restoran;
- c) Pajak Hiburan;
- d) Pajak Reklame;
- e) Pajak Penerangan Jalan;
- f) Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C;
- g) Pajak Parkir.

c. Tolak ukur Untuk Menilai Pajak Daerah.

Untuk mengukur apakah pajak daerah yang ada mampu memberikan sumbangan kepada Pendapatan Asli Daerah maka potensial tidaknya dapat diukur dengan.²⁷

- 1) Hasil (*yield*): Memadai tidaknya hasil suatu pajak dalam kaitanya dengan mudah tidaknya memperkirakan besar hasil itu, dan elastisitas hasil pajak terhadap pertumbuhan jumlah Hotel dan Restoran, juga perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut serta potensi yang ada.
- 2) Daya guna ekonomi (*economic efficiency*) pajak yang ada mendorong (atau setidaknya tidaknya menghambat) penggunaan sumberdana secara berdaya guna.

²⁷ Nick Devas dkk, *Keuangan pemerintah Daerah di Indonesia*, Peterjemah Masri Marir, Jakarta, UI Press, 1989, hal 61

E. Definisi Konsepsional

1. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah aparatur negara yang memiliki kewenangan untuk memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah tertentu, serta memiliki hak dan kewajiban dalam mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam lingkungan negara.

2. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayah sendiri yang sah yang dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Pajak Daerah

Pajak daerah yaitu pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, yang ditetapkan melalui peraturan daerah. Pungutan ini dikenakan pada semua obyek seperti orang atau badan, benda bergerak atau tak bergerak.

4. Kontribusi Pajak Daerah

Kontribusi Pajak daerah adalah membantu dan mengupayakan peningkatan hasil pajak sehingga menambah pendapatan asli daerah jika pajak meningkat maka menambah pendapatan asli daerah meningkat maka pembangunan daerah semakin meningkat dan daerah semakin berkembang ini, menunjukkan bahwa pajak sangat berperan dalam meningkatkan pendapatan daerah serta berpengaruh terhadap perkembangan daerah.

F. Definisi Operasional

Menurut Koenjoroningrat definisi operasional adalah usaha untuk mengubah konsep-konsep yang berupa contrast atau gagasan dengan kata-kata yang menggambarkan prilaku-prilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.²⁸

Definisi operasional merupakan unsur dalam penelitian yang menggambarkan bagaimana suatu variabel dapat diukur, dengan kata lain devinisi operasional adalah petunjuk dalam melaksanakan kegiatan untuk mengukur suatu variabel

Indikator-indikator yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

1. Kontribusi pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dilihat melalui:
 - a. Jenis-jenis pajak daerah.
 - b. Prosentase pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah.
 - c. Prosentase pajak daerah dibandingkan sumber pendapatan asli daerah lainnya.
2. Upaya-upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan dari sumber penerimaan pajak daerah dapat dilihat melalui:
 - a. Intensifikasi
 - b. Ekstensifikasi

²⁸ Koentjoro Ningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT, Gramedia, Jakarta, 1974, hal 74

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Melihat pokok permasalahan yang telah disebutkan pada dasarnya penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif dengan analisa kualitatif. Penelitian ini digunakan untuk memberikan gambaran secara tepat mengenai subjek dan objek yang diteliti, Metode penelitian diskriptif ini sering disertai dengan ciri-ciri sebagai berikut:²⁹

- a. Memusatkan strategi pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah-masalah aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan kemudian di analisis.

Jadi tujuan dari penelitian diskriptif adalah menggambarkan secara sistematis faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara suatu proses kejadian.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Pendapatan Kabupaten Jepara, Propinsi Jawa Tengah. Alasan pemilihan lokasi penelitian ini dikarenakan kontribusi pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jepara belum menunjukkan peran yang signifikan untuk mendukung pembiayaan pembangunan daerah, pajak daerah yang semestinya menjadi andalan pemerintah daerah untuk pembiayaan pembangunan Kabupaten Jepara pada tahun 2003 diperoleh hanya 16,12 persen dari total PAD

²⁹ Winarno Suracmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar Metode, dan Teknik*, Tarsito, Bandung. 1989.140

Kabupaten Jepara yang artinya Pendapatan Asli Daerah masih bertumpu dan tergantung pada sumber pendapatan lain diluar pajak daerah.

Kondisi semacam ini merupakan sebuah dilema. Disatu sisi Pemerintah Kabupaten Jepara berusaha semaksimal mungkin untuk tidak membebani masyarakat melalui berbagai pungutan baik pajak maupun retribusi daerah sedang di lain sisi pemerintah harus dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) agar tidak tergantung pada pemerintahan pusat. Sehingga pemerintah daerah dituntut untuk mencari mekanisme yang lebih baik untuk meningkatkan pemasukan lewat pajak dan retribusi tanpa membebani masyarakat. Hal ini berbeda dengan beberapa daerah lain, berbagai pungutan dan pajak daerah justru ladang empuk bagi pemerintahan daerah untuk memaksimalkan pendapatan asli daerahnya,³⁰ sehingga penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai impementasi kebijakan pajak dan rertribusi daerah dalam meningkatkan PAD di Kabupaten Jepara.

3. Unit Analisa

Dengan melihat permasalahan yang ada dalam pembahasan masalah maka kegiatan yang akan dilakukan yaitu mengumpulkan data-data baik yang berupa dokumen maupun melalui wawancara secara langsung dengan aparat atau orang-orang yang terkait dengan pengelolaan Pendapatan Asli Daerah di Kantor Dinas Pendapatan Jepara.

³⁰ *Loc.Cit.*, Tabloid Gelora Bumi Kartini.

4. Jenis Data

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh melalui keterangan-keterangan secara langsung dari pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti, dalam penelitian ini yaitu di kantor Dinas pendapatan Daerah Kabupaten Jepara.

b. Data sekunder.

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui buku-buku, dokumen-dokumen, arsip-arsip yang menunjang serta terkait langsung dengan obyek yang akan diteliti, yaitu di kantor Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Jepara.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Dokumentasi.

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui buku-buku, perundang-undangan, peraturan-peraturan, dokumen yang relevan, dan rencana kerja mengenai Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Jepara.

b. Wawancara

Data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya melalui, proses tanya jawab secara langsung mengenai obyek yang akan diteliti dalam hal ini responden yang akan diwawancarai adalah aparat instansi Dinas Pendapatan Kabupaten Jepara.

6. Teknik Analisa Data

Dengan melihat metode penelitian yang digunakan maka analisa yang digunakan pada penelitian “Kontribusi Pajak Daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Jepara Tahun Anggaran 2004-2005 “adalah dengan menggunakan analisa data statistik deskriptif dan kualitatif, yaitu data yang sudah terkumpul dari responden atau sampel di lapangan kemudian dikelompokkan berdasarkan jenis data, kemudian diuraikan secara logis untuk menyimpulkan permasalahan, atau melakukan penyajian data berupa analisis terhadap masing-masing variabel kemudian ditarik kesimpulan dalam bentuk data setelah itu disusun secara sistematis melalui proses pengelompokan data sesuai dengan obyek yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini.