

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Rakyat Indonesia, sejak pada waktu masa penjajahan sampai sekarang diwajibkan untuk membayar pajak. Di masa penjajahan rakyat sangat membenci pajak karena pajak dirasakan sebagai beban yang memberatkan hidup tanpa mendapat imbalan. Setelah kemerdekaan pun rakyat tetap beranggapan yang sama tentang pajak. Untuk mendukung tercapainya rencana penerimaan pajak bagi pembiayaan pembangunan, pemerintah dalam hal ini Direktorat Jendral Pajak berusaha secara maksimal melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi di bidang perpajakan. Intensifikasi yang dimaksud adalah meningkatkan dan menggali potensi perpajakan yang sudah ada untuk mencapai rencana penerimaan yang lebih tinggi, sedangkan ekstensifikasi adalah mencari sumber-sumber penerimaan pajak yang baru yang sebelumnya belum tertampung yang dapat meningkatkan target penerimaan negara, khususnya dari sektor pajak.

Dengan seiring berjalannya waktu, pemerintah berusaha untuk menyadarkan rakyat akan pajak dan mereka harus dibuat mengerti tentang fungsi pajak dalam masyarakat. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah yaitu dengan pembuatan undang-undang (UU) baru tentang pajak. Setiap pajak yang dipungut oleh pemerintah harus berdasarkan

undang-undang sehingga tidak mungkin ada pajak yang hanya dipungut berdasarkan keputusan presiden, peraturan daerah atau berdasarkan peraturan-peraturan lain yang lebih rendah dari pada undang-undang.

UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah merubah paradigma sentralisasi pemerintah kearah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggung jawab kepada daerah.

Perubahan paradigma diatas sekaligus juga merupakan kesempatan yang penting bagi daerah untuk membuktikan kesanggupannya dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan di daerah, sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat setempat.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab pemerintah daerah harus mempunyai sumber-sumber keuangan daerah atau dukungan dana yang kuat dan berkesinambungan, yang merupakan salah satu faktor mengukur mampu tidaknya pemerintah daerah menjalankan fungsinya yaitu menyelenggarakan pelayanan masyarakat (*public service function*), melaksanakan pembangunan (*development function*) dan perlindungan masyarakat (*protectif function*).

Pemerintah telah mengambil berbagai kebijakan dalam upaya untuk mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, pembiayaan pemerintahan dan pembangunan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), khususnya yang bersumber dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah perlu ditingkatkan sehingga kemandirian

daerah dalam hal pembiayaan penyelenggaraan pemerintah di daerah dapat terwujud, antara lain ditandai dengan ditetapkannya UU No 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU No 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan peraturan pemerintah nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Daerah diberikan tugas serta wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya maka kepadanya diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup, namun mengingat tidak semua sumber-sumber tersebut dapat diberikan, maka kepada daerah diberikan harapan untuk menggali sumber keuangan sendiri dengan memanfaatkan potensi yang ada didaerahnya dengan tidak menyimpang dari Undang-undang yang telah ditetapkan.

Sesuai dengan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang sangat berarti dalam penerimaan Pendapatan Asli Daerah, dan hasil dari penerimaan pajak daerah ini adalah agar daerah tersebut dapat melaksanakan otonominya, yaitu mampu mengatur rumah tangganya dengan sebaik-baiknya.

Agar dapat berfungsi secara efektif dan efisien untuk tercapainya tujuan yang telah direncanakan, pemerintah daerah diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan rumah tangganya, salah satunya di bidang pengelolaan keuangan daerah.

Jenis-jenis pajak daerah yang terdapat dalam UU Nomor 34 tahun 2000 adalah :

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
  - 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

Berdasarkan jenis-jenis pajak Propinsi dan Kabupaten/Kota tersebut diatas terdapat beberapa perubahan antara lain :

- a. Perubahan kewenangan pengaturan atau pemungutan jenis pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan yang sebelumnya merupakan jenis pajak kabupaten atau kota menjadi pajak propinsi.
- b. Pemisahan jenis Pajak Hotel dan Restoran yang semula merupakan satu jenis pajak, menjadi dua jenis pajak yaitu Pajak Hotel dan Pajak Restoran.

c. Penambahan jenis pajak yaitu Pajak Parkir (pajak kabupaten/kota).

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan. Upaya untuk lebih mendekatkan tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintah untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, masyarakat lebih adil dan lebih makmur. Pemberian perlimpahan, dan penyerahan sebagian tugas-tugas pusat kepada daerah merupakan inti dari otonomi. Keberadaan otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Disamping itu otonomi daerah diorientasikan untuk menggalakkan prakarsa dan peran aktif masyarakat agar bisa meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal.

UU No.32 tahun 2004 terdapat revisi terhadap UU No. 22 tahun 1999 yaitu tentang Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

UU No.33 tahun 2004 terdapat revisi terhadap UU No. 25 tahun 1999 yaitu tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah Kabupaten dan Kota. Tiap-tiap daerah mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat. Pembentukan Undang-undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.

Kemandirian daerah dapat diukur melalui sejauh mana daerah dapat menggali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah-nya. Selama ini disinyalir rendahnya kemandirian daerah sebagai akibat peranan Pendapatan Asli Daerah yang masih rendah dan sebaliknya masih menggantungkan bantuan pemerintah pusat dalam menutupi kebutuhan keuangannya.

Kondisi yang berkembang di daerah ini memiliki berbagai kekuatan dan peluang untuk meningkatkan pajak daerahnya. Disisi lain pemerintah daerah masih dihadapi dengan berbagai permasalahan dan hambatan yaitu penduduk miskin dan korupsi yang relatif besar. Permasalahan kemiskinan juga menghadapi permasalahan ketertinggalan Sumber Daya Manusia yang antara lain dapat dilihat dari tingkat pendidikan sebagian besar masyarakat berada pada usia produktif ternyata hanya menempuh pendidikan dasar.

Sebelum otonomi daerah Pendapatan Asli Daerah khususnya Migas mengalami peningkatan setiap tahunnya. Seiring dengan adanya otonomi daerah, maka upaya pengelolaan sumber daya yang dimiliki sangat penting untuk diperhatikan karena hal ini akan berdampak terhadap tingkat Pendapatan Asli Daerah. Setelah diberlakukannya otonomi daerah pada

bulan Januari 2001, maka Pendapatan Asli Daerah khususnya Migas mengalami peningkatan atau penurunan tergantung dari pemerintahan pusat dalam memberikannya. (Badan Pusat Statistik Propinsi Riau)

Khusus penerimaan SDA Migas, Propinsi Riau telah melaksanakan beberapa kali pertemuan dengan departemen keuangan, Departemen ESDM dan Pertamina dalam menghitung bagian daerah serta pemutakhiran data, namun hasilnya masih belum optimal. Pemerintah Pusat tentang data yang digunakan sebagai dasar perhitungan bagian daerah (khususnya perhitungan bagian migas), karena Pemerintah daerah tidak menerima laporan berapa besar data produksi konkrit migas dan berapa besar biaya produksi yang dikelola dalam usaha Kontraktor Production Sharing (KPS) Pertamina, data produksi Migas ini sangat mempengaruhi besarnya penerimaan Bagi Hasil Sumber Daya Alam Migas dan perhitungan Dana Alokasi Umum.

Penjelasan tentang Pajak Daerah di Propinsi Riau dilakukan dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Perpajakan Daerah dan Retribusi Daerah diatur dalam UU tersendiri yaitu UU Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah beserta revisinya yaitu UU Nomor 34 tahun 2000. Revisi atas UU Nomor 18 tahun 1997 ini dilakukan tidak terlepas dari adanya keinginan dan keseriusan pemerintah dalam pelaksanaan otonomi, dengan memberikan keleluasan kewenangan bagi daerah untuk mendayagunakan potensi yang ada di daerah melalui pajak

daerah dan retribusi daerah. Tentunya pendayagunaan potensi tersebut harus tetap dalam batas-batas kewajaran, yang tolak ukurnya adalah bagaimana memanfaatkan potensi yang dimiliki guna untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dan pembangunan daerah di satu sisi, sedangkan di sisi lain adalah harus mempertimbangkan kemampuan masyarakat untuk menanggung beban pungutan-pungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang potensial di daerah.

Dengan adanya penyelenggaraan otonomi daerah, maka pemerintah daerah dapat mandiri dan mencari dana sendiri melalui Pendapatan Asli Daerah. Dengan adanya perubahan kewenangan, pemisahan dan penambahan jenis pajak, sudah barang tentu didalam implementasinya akan mempengaruhi realisasi penerimaan Pajak Daerah pada masing-masing Propinsi, Kabupaten/Kota di Riau.

Bertitik tolak dari uraian diatas, maka penulis tertarik untuk mendalami lebih jauh permasalahan tersebut yang dituangkan didalam bentuk penelitian dengan judul : **“ANALISIS PERBEDAAN PAJAK DAERAH SEBELUM DAN SESUDAH OTONOMI DAERAH. (Studi Empiris Pada Kabupaten/Kota dan Propinsi di Riau)”**.

#### **B. Batasan Masalah**

Penulis membatasi sampel dalam penelitian ini hanya pada Propinsi, Kabupaten/Kota di Riau yang sudah menjadi Kabupaten/Kota sejak tahun anggaran 1998, dan melaksanakan otonomi sejak ditetapkannya pada bulan Januari 2001 dan sampai sekarang Kabupaten/Kota tersebut masih

berada di lingkup pemerintahan Kabupaten/Kota di Riau. Agar pembahasan tidak menyimpang terlalu jauh dari tujuan yang hendak dicapai dan agar pembahasan obyek yang akan diteliti bisa lebih mendalam, maka penulis membatasi masalah pada :

1. Pendapatan Pajak Daerah di Riau
2. Data yang digunakan sebagai sampel tiga tahun sebelum otonomi dan tiga tahun sesudah otonomi, dan di ambil data Pajak Daerah:
  - a. Pra-otonomi daerah yaitu tahun 1998 sampai dengan tahun 2000
  - b. Pasca-otonomi daerah yaitu tahun 2001 sampai dengan tahun 2003

### **C. Perumusan Masalah**

Hasil penelitian yang telah di lakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya di harapkan dapat melengkapi dan menjadi bukti empiris baru tentang pajak daerah dan otonomi daerah. Khususnya analisis perbedaan pajak daerah sebelum dan sesudah otonomi daerah.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu:

1. Apakah pajak daerah sebelum dan sesudah otonomi daerah mengalami peningkatan.
2. Apakah ada pebedaan penerimaan pendapatan pajak daerah sebelum dan sesudah otonomi.

**D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui sejauh mana perkembangan pajak daerah sebelum dan sesudah otonomi daerah.
2. Untuk mengetahui hubungan otonomi daerah terhadap pendapatan pajak daerah.

**E. Manfaat Penelitian**

1. Sisi praktis

Dari penelitian ini, pemda dapat mengetahui hasil dari perbedaan pajak daerah sebelum dan sesudah otonomi daerah. Sehingga pemda harus lebih teliti lagi dalam meningkatkan pajak daerahnya bukan hanya tergantung dari pemerintah pusat.

2. Sisi akademis

Terutama yang sedang mempelajari tentang pajak, khususnya tentang pajak daerah dapat digunakan sebagai acuan untuk menambah bahan masukan dalam menghadapi masalah pendapatan pajak daerah.