

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan di Indonesia masih terus dijalankan diberbagai bidang baik bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan. Pembangunan tersebut hakekatnya bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi masyarakat. Pembangunan yang berkesinambungan terus dilaksanakan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Pelaksanaan pembangunan diupayakan berjalan seimbang selaras, dan saling menunjang antara satu bidang pembangunan terutama ditunjukan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat (Lincon, 1988).

Pelaksanaan pembangunan juga harus dilakukan secara bersama-sama antara Aparat Pemerintah sebagai perencana, pengambil keputusan dan pelaksana pembangunan dengan seluruh rakyat sebagai sarana pembangunan, sebab tanpa dukungan rakyat maupun perencanaan yang matang tujuan pembangunan tidak dapat tercapai. Pemerintah mencanangkan Otonomi Daerah yang sesuai dalam undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang kewenangan pengelolaan keuangan daerah, diberikan secara luas kepada daerah yang tahu tentang persoalan yang ada didaerah. Kondisi ini merupakan peluang bagi daerah untuk melibatkan kemampuan dalam mengelolah keuangan daerah tanpa campur tangan pemerintahan tingkat atas (Abdul, 2001).

Otonomi Daerah dalam prakteknya tidak terlepas dari beberapa faktor, antara lain faktor kesiapan dalam konteks kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia baik pada level pusat maupun daerah dalam menyikapi kebijakan pemerintahan daerah, dan yang kedua adalah faktor kepastian hukum dan segala ketentuan administratif operasional yang dijadikan pijakan di lapangan. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian (Smeru, 2002 dalam Asnawi, 2005) yang menyimpulkan bahwa salah satu kelemahan pelaksanaan otonomi daerah adalah lambatnya pemerintah pusat dalam menerbitkan peraturan pendukungnya.

Faktor kesiapan dalam menjalankan otonomi daerah tidak terlepas dari pengalaman dan faktor pendorong diberlakukannya pemerintahan daerah tersebut. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Behrman, *et al* (2003) dan Sidik (2002) dalam Asnawi (2005), bahwa dorongan sebelum otonomi daerah yang terjadi di berbagai negara dunia terutama negara-negara berkembang, dipengaruhi oleh beberapa faktor misalnya latar belakang atau pengalaman suatu negara, peranannya dalam globalisasi dunia, kemunduran dalam pembangunan ekonomi, tuntutan terhadap perubahan tingkat pelayanan masyarakat dan banyaknya kegagalan yang dialami oleh pemerintah pusat dalam memberikan pelayanan masyarakat yang efektif.

Pemerintahan daerah selama ini belum mengarah pada pemberlakuan otonomi daerah yang nyata, melainkan masih lebih bersifat pemerintahan pusat. Hal ini jelas berpengaruh terhadap kesiapan dan kapasitas sumber daya aparatur baik di tingkat pusat maupun daerah dalam menyikapi dan

melaksanakan kebijakan otonomi yang baru tersebut. Bird dan Vaillancourt (2000) dalam Asnawi (2005) mengatakan bahwa tidak mudah untuk menjalankan dan kemudian mencapai manfaat dari pemerintahan daerah, kalau tidak dipenuhi dahulu beberapa persyaratannya seperti: kapasitas lokal, kelembagaan dan administrasi serta kapasitas aparaturnya. Hal ini didukung pula pendapat Campo dan Sundaram (2002) dalam Asnawi (2005) dimana salah satu persyarat agar pemerintahan daerah dapat berjalan dengan baik adalah adanya kesiapan dan kapasitas administrasi yang memadai khususnya di bidang perpajakan.

Faktor pengalaman dari masing-masing negara juga memberikan pengaruh secara spesifik terhadap keberhasilan pelaksanaan pemerintahan daerah, seperti latar belakang sejarah dan kebudayaan, kondisi kelembagaan pemerintah, politik dan ekonomi yang melekat pada masing-masing negara.

Adanya kendala dari faktor pengalaman atau kondisi lingkungan nasional dalam keberhasilan otonomi dan pemerintahan daerah ini jauh sebelum pemberlakuan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 sebenarnya telah dimunculkan antara lain oleh Islam (1999) dalam Asnawi (2005) penelitiannya di Indonesia yang menegaskan bahwa pemerintahan daerah seharusnya diikuti dengan perubahan struktur sosial, ekonomi dan politik. Dalam hal perubahan struktur sosial dan politik, misalnya pemerintah daerah mestinya dituntut untuk akuntabel terhadap rakyat di daerahnya dan demokrasi politik sudah benar-benar terealisasi di tingkat pemerintah lokal. Demikian pula dalam konteks perubahan struktur ekonomi, pemerintah daerah

seharusnya lebih ditopang oleh sumber-sumber penerimaan asli daerah bukannya dari dana perimbangan atau transfer dari pemerintah pusat (Campo dan Sundaram, 2002 dalam Asnawi, 2005).

Selain faktor pengalaman yang terlalu lama berada pada pemerintahan pusat, kendala yang lain adalah kondisi perekonomian dimana pemberlakuan pemerintahan daerah justru ketika kondisi negara sedang mengalami kesulitan secara finansial (akibat krisis ekonomi). Secara teoritis, pemerintahan daerah membutuhkan biaya yang cukup besar terutama dalam tahap permulaan guna menyiapkan dan meningkatkan kapasitas kelembagaan yang ada. Dalam konteks ini kapasitas kelembagaan meliputi lembaga-lembaga pemerintahan dan politik serta sosial agar dapat turut bertanggung jawab terhadap keseluruhan proses perubahan tersebut (Campo dan Sundaram, 2002 dalam Asnawi, 2005).

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999. Sejalan dengan amanat TAP MPR tersebut serta adanya perkembangan dalam pengaturan perundang-undangan keuangan daerah, maka UU No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 telah direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Memberikan kewenangan yang luas dan nyata kepada pemerintahan daerah untuk mengelola dan mengatur sumber daya sesuai dengan kepentingan masyarakat daerahnya. Pemerintahan daerah berwenang untuk menetapkan prioritas pembangunan sesuai dengan potensi dan sumber daya yang dimilikinya.

Perubahan sistem pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah, yang dimulai pada tahun anggaran 2001 (Januari 2001) tersebut membawa perlunya diadakan perubahan pendekatan pada manajemen keuangan daerah terutama pada sisi pengolahan fiscal. Kebijakan perimbangan antara pemerintah pusat dengan daerah juga perlu disesuaikan dengan semangat pelaksanaan otonomi daerah yakni dengan penerapan kebijakan pemerintahan daerah (Asnawi, 2005).

Menurut Abimanyu (2003) dalam Mardiasmo (2002), dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, kebijakan pengalokasian anggaran belanja bagi daerah, baik dalam bentuk dana perimbangan maupun dana alokasi khususnya diupayakan tetap konsisten dengan kebijakan fiscal nasional. Kebijakan dimaksudkan lebih diarahkan untuk memperkecil ketimpangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dengan tetap menjaga netralitas fiscal, memperkecil ketimpangan, serta meningkatkan akuntabilitas dan efektifitas kinerja pemerintahan daerah.

Pajak merupakan salah satu andalan pemerintahan dalam pembangunan dan juga berfungsi sebagai pengatur stabilitas ekonomi serta sebagai alat pemerataan pendapatan. Pajak daerah merupakan salah satu yang mempunyai peranan penting karena merupakan pajak negara yang sebagian besar penerimaannya merupakan pendapatan daerah yang digunakan untuk menyediakan fasilitas yang juga dinikmati oleh pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah (Mardiasmo, 2001).

Sumber penerimaan yang paling dominan di Kabupaten Brebes adalah pajak daerah. Dalam pajak daerah tahun 2004 mencapai Rp 9.260.518.557. Hal ini menunjukkan bahwa hasil dari pajak daerah memberikan kontribusi yang cukup besar dalam membiayai belanja pembangunan Brebes. Hal ini merupakan modal dasar yang perlu ditingkatkan pelayanannya melalui pembangunan nasional sehingga memberikan manfaat dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat Indonesia (BPKD Kabupaten Brebes).

Salah satu tolak ukur finansial yang dapat digunakan untuk melihat kesiapan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah dengan melihat besarnya efektifitas, dan kontribusi PAD terhadap anggaran pendapatan daerah, maka pihak Badan Pengelola Keuangan Daerah berupaya untuk meningkatkan PAD dengan jalan mengalih sumber-sumber pendapatan daerah yang dimiliki, salah satunya dengan mengoptimalkan hasil pajak daerah yang sudah ada.

Berdasarkan latar belakang diatas mengenai pajak daerah di kabupaten Brebes terhadap pendapatan asli daerah, maka penulis tertarik untuk membahas lebih jauh dalam skripsi yang berjudul *“Analisis Kinerja Keuangan Pajak Daerah Dengan Adanya Otonomi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Brebes ”*

## **B. Batasan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas dan agar pembahasan penelitian ini terarah, maka perlu diberikan suatu batasan permasalahan pembahasan.

1. Peneliti membatasi objek penelitian mencakup kinerja keuangan pajak daerah berupa efektifitas, dan kontribusi.
2. Data yang digunakan dalam penelitian ini mengenai target dan realisasi penerimaan Pajak Daerah dan Pendapatan Asli Daerah dengan tahun anggaran 1997.
3. Melakukan otonomi sejak diterapkan pada bulan januari 2001 sampai sekarang.
4. Keterbatasan data maka periode penelitian ini dibatasi dengan tahun anggaran 2004.

### **C. Rumusan Masalah**

Sesuai dengan latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan permasalahan yang terjadi sebagai berikut:

1. Apakah ada perbedaan efektifitas pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Brebes sebelum dan sesudah otonomi daerah?
2. Apakah ada perbedaan kontribusi pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Brebes sebelum dan sesudah otonomi daerah?

### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian tentang pajak daerah adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui efektifitas pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Brebes sebelum dan sesudah otonomi daerah.

2. Untuk mengetahui besarnya kontribusi pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Brebes sebelum dan sesudah otonomi daerah.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian tentang pajak daerah adalah sebagai berikut:

1. Bidang Teoritis
  - a. Memberikan bukti empiris mengenai kinerja keuangan dalam pelaksanaan otonomi daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah.
  - b. Sebagai tambahan pengalaman dan pengetahuan serta media aplikasi dari teori-teori yang telah penulis dapatkan di bangku kuliah selama ini, serta menambah pengetahuan penulis pada disiplin ilmu akuntansi, khususnya akuntansi perpajakan
2. Bidang praktik
  - a. Dapat dijadikan sebagai informasi dasar bagi penelitian lebih lanjut yang lebih luas dan mendalam untuk penulisan skripsi khususnya pada bidang akuntansi dan bidang ekonomi pada umumnya.
  - b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan dan sumbangan pemahaman tentang pengambilan kebijaksanaan pembangunan dengan pelaksanaan otonomi daerah di Kab. Brebes.