

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang "Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia" merupakan landasan hukum bagi dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004 sebagai dasar penyelenggaraan otonomi daerah.

Otonomi daerah dewasa ini telah menjadi semacam *new product* dari sebuah "industri" bernama pemerintah yang begitu masuk di pasar langsung memperoleh tanggapan sangat tinggi. Otonomi daerah menjadi sesuatu yang *marketable* dari berbagai sisi dan bidang kajian.

Di satu pihak, otonomi daerah memberikan harapan baru terhadap tumbuhnya kesadaran untuk membangun daerah secara lebih optimal, tidak lagi terkonsentrasi di Pusat. Namun di pihak lain, otonomi daerah menghadirkan kekhawatiran munculnya 'desentralisasi masalah' dan 'desentralisasi kemiskinan'. Artinya, pelimpahan beberapa wewenang dari Pusat di daerah juga

disertai dengan pelimpahan masalah dan kemiskinan yang selama ini tidak mampu ditangani dan diselesaikan oleh pemerintah Pusat<sup>1</sup>

Otonomi daerah mengubah paradigma lama (orde baru) yang menggunakan paradigma kekuasaan yang "satu terpusat dan seragam" dalam tiga wujud berikut. *Pertama*, sentralisasi kekuasaan pada Pusat, Eksekutif, dan Presiden merupakan prakondisi bagi stabilitas politik, sedangkan stabilitas merupakan condition *qu non* bagi kesuksesan pembangunan nasional. *Kedua*, pembentukan budaya nasional oleh Negara sebagai pengganti budaya lokal (penyeragaman budaya) merupakan prakondisi bagi persatuan dan kesatuan bangsa.

Dan *ketiga*, sentralisasi redistribusi kekayaan nasional akan menjamin pemerataan dan keadilan sosial. Otonomi daerah seluas-luasnya dalam bidang politik, ekonomi dan budaya dipandang sebagai sumber disintegrasi nasional. Paradigma kekuasaan seperti ini telah menghasilkan sejumlah kesuksesan ekonomi tetapi juga korban sosial dan politik (*social and political costs*) dan korban kemanusiaan dan krisis multidimensional yang berkepanjangan sebelum dan setelah Presiden Soeharto turun dari singgasana kekuasaan.

Sebagai ganti dari paradigma lama ini diajukan suatu paradigma baru yang merupakan kebalikan dari paradigma lama tersebut. *Pertama*, pemisahan kekuasaan diantara legislatif, eksekutif dan yudikatif, dan desentralisasi kekuasaan kepada daerah otonom merupakan prakondisi penghormatan kepada budaya lokal baik dalam arti pengetahuan lokal (*local knowledge*) maupun

---

<sup>1</sup> Ihyaul ulum, 2004, *Analisis atas DAU dan Pengaruhnya terhadap belanja rutin dan belanja pembangunan kabupaten/kota di Jawa Timur*, laporan penelitian

kejeniusan lokal (*local genius*) tidak salah akan menjamin pluralisme budaya tetapi juga mendorong integrasi nasional.

Dan *kedua*, desentralisasi sumber pendapatan dan penggunaan pendapatan nasional kepada daerah otonom lebih mampu menjamin pemerataan dan keadilan sosial. Otonomi daerah seluas-luasnya dalam bidang politik, ekonomi dan budaya justru akan mendorong integrasi nasional. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 disusun berdasarkan paradigma baru ini.

Semangat otonomi daerah dengan sendirinya merangsang Pemda kabupaten grobogan untuk semakin giat menggali potensi-potensi daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semangat ini muncul karena PAD yang dihasilkan oleh daerah kabupaten Grobogan akan menjadi hak milik daerah tersebut sebagai 'modal' untuk dapat melaksanakan pembangunan di daerah, di samping masih terdapat dana <sup>6.5</sup> *grant* dari pemerintah pusat berupa Dana Alokasi Umum (DAU).

Kasus di beberapa daerah, otonomi daerah telah memunculkan persoalan baru berupa maraknya tradisi korupsi melalui berbagai bentuk, misalnya *mark up* pos-pos belanja pembangunan dan manipulasi pos-pos belanja rutin dalam APBD. Penelitian ini dirancang untuk mengkaji bagaimana otonomi daerah dapat mendorong semangat daerah untuk meningkatkan PAD-nya masing-masing dengan mengesampingkan cara-cara yang dilakukan pemda untuk mendongkrak PAD. Peningkatan dan penurunan ini akan dikomparasikan antara sebelum dan

Adanya kondisi tersebut, apabila terus berlanjut dan tidak ada kesesuaian dalam melakukan tindakan yang sesuai dengan undang-undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, pada Kabupaten Grobogan tidak dapat meningkatkan pendapatan asli daerah.

Kabupaten Grobogan adalah salah satu daerah Kabupaten di Propinsi Jawa Tengah yang mempunyai luas 1.975,86 Km<sup>2</sup> atau 197.586,420 Ha, dengan penduduk sebanyak 1.385.817 jiwa (2007), terdiri 685.906 jiwa (49,49%) laki-laki dan 699.911 (50,51%) perempuan dengan kepadatan penduduk 701 jiwa/km<sup>2</sup>, dan laju pertumbuhan penduduk sebesar 0,54%.

Secara topografis, merupakan lembah yang diapit oleh dua pegunungan kapur, yaitu Pegunungan Kendeng dan Pegunungan Kapur Utara. Dua Pegunungan tersebut merupakan daerah hutan dengan tanaman utama Jati dan Mahoni, serta beberapa areal dipergunakan untuk perkebunan Minyak Kayu Putih.

Secara administratif terdiri dari 19 Kecamatan dan terbagi lagi menjadi 280 Desa/Kelurahan. Di sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Demak, Kudus dan Pati; di sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Blora; di sebelah Selatan berbatasan dengan Kab. Ngawi (Jawa Timur), Kab. Sragen, dan Kab.

## B. Rumusan Masalah

Sebagaimana telah disinggung pada bagian sebelumnya, otonomi daerah telah memunculkan semangat dan sekaligus persoalan baru di daerah terkait dengan pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari PAD maupun DAU. Dari sisi PAD, otonomi daerah mendorong daerah untuk dapat meningkatkan jumlah PAD-nya sebagai salah satu bentuk kemandirian daerah. Terkait dengan hal tersebut, beberapa permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian adalah:

1. Unsur-unsur yuridis dan produk hukum apa yang mengatur pendapatan asli daerah (PAD) di kabupaten grobogan?
2. Faktor-faktor yuridis apa yang mempengaruhi pendapatan asli daerah (PAD) kabupaten Grobogan?
3. Bagaimana jumlah peningkatan dan penurunan PAD Kabupaten Grobogan sebelum dan sesudah otonomi daerah?

Masa sebelum otonomi daerah dibatasi pada tahun 1997-2000, sedangkan setelah otonomi daerah adalah tahun 2003-2007. Tahun 1997 dipilih sebagai tahun awal penelitian dengan pertimbangan bahwa pada tahun 1997 mulai terjadi pergolakan ekonomi yang kemudian mendorong lahirnya reformasi dan kemudian melahirkan pemerintahan baru. Sedangkan tahun 2007 dipilih sebagai batas akhir periode penelitian dengan pertimbangan kemungkinan tersedianya data, mengingat proses pelaporan keuangan pemerintah daerah membutuhkan waktu yang cukup panjang.

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis:

1. Untuk memberikan gambaran tentang unsur yuridis dan produk hukum yang mengatur pendapatan asli daerah (PAD) di Kabupaten Grobogan.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yuridis yang mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Grobogan.
3. Untuk melihat komposisi Peningkatan dan penurunan PAD Kabupaten Grobogan sebelum dan sesudah otonomi daerah.

### D. Tinjauan Pustaka

Kebijakan pemungutan pajak daerah berdasarkan Perda, diupayakan tidak berbenturan dengan pungutan pusat (pajak maupun bea dan cukai), karena tersebut akan menimbulkan duplikasi pungutan yang pada akhirnya akan mendistorsi kegiatan perekonomian. Hal tersebut sebetulnya sudah diantisipasi dalam UU No.18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana diubah dengan UU No.34 tahun 2000, dimana dinyatakan dalam pasal 2 ayat 4 yang antara lain menyatakan bahwa obyek pajak daerah bukan merupakan obyek pajak pusat. Sementara itu, apabila diperhatikan sistem perpajakan yang dianut oleh banyak negara di dunia, maka prinsip-prinsip umum perpajakan daerah yang baik pada umumnya tetap sama yaitu harus memenuhi kriteria umum tentang perpajakan daerah sebagai berikut:<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Siahaan, Marihot P 2005. Pajak daerah dan retribusi daerah

1. Prinsip memberikan pendapatan yang cukup dan *elastis*, artinya dapat udah naik turun mengikuti naik/turunnya tingkat pendapatan masyarakat.
2. Adil dan *merata* secara vertikal artinya sesuai dengan tingkatan kelompok masyarakat dan *horizontal* artinya berlaku sama bagi setiap anggota kelompok masyarakat sehingga tidak ada yang kebal pajak.
3. Administrasi yang *fleksibel* artinya sederhana, mudah dihitung, pelayanan memuaskan bagi si wajib pajak.
4. Secara politis dapat diterima oleh masyarakat, sehingga timbul motivasi dan kesadaran pribadi untuk membayar pajak.
5. Non-distorsi terhadap perekonomian : implikasi pajak atau pungutan yang hanya menimbulkan pengaruh minimal terhadap perekonomian

Pada dasarnya setiap pajak atau pungutan akan menimbulkan suatu beban baik bagi konsumen maupun produsen. Jangan sampai suatu pajak atau pungutan menimbulkan beban tambahan yang berlebihan, sehingga akan merugikan masyarakat secara menyeluruh. Untuk mempertahankan prinsip-prinsip tersebut, maka perpajakan daerah harus memiliki ciri-ciri tertentu. Adapun ciri-ciri dimaksud, khususnya yang terjadi di banyak negara sedang berkembang, adalah sebagai berikut:

1. Pajak daerah secara ekonomis dapat dipungut, berarti perbandingan antara penerimaan pajak harus lebih besar dibandingkan ongkos pemungutannya.
2. Relatif stabil, artinya penerimaan pajaknya tidak berfluktuasi terlalu besar, kadang-kadang meningkat secara drastis dan adakalanya menurun secara tajam.

3. Tax basenya harus merupakan perpaduan antara prinsip keuntungan (*benefit*) dan kemampuan untuk membayar (*ability to pay*).

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka pemberian kewenangan untuk mengadakan pemungutan pajak selain mempertimbangkan kriteria-kriteria perpajakan yang berlaku secara umum, seyogyanya, juga harus mempertimbangkan ketepatan suatu pajak sebagai pajak daerah. Pajak daerah yang baik merupakan pajak yang akan mendukung pemberian kewenangan kepada daerah dalam rangka pembiayaan desentralisasi. Untuk itu, Pemerintah Daerah dalam melakukan pungutan pajak harus tetap menempatkan sesuai dengan fungsinya.

Adapun fungsi pajak dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu :

1. *fungsi budgeter* yaitu bila pajak sebagai alat untuk mengisi kas negara yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan
2. *fungsi regulator* yaitu bila pajak dipergunakan sebagai alat mengatur untuk mencapai tujuan, misalnya : pajak minuman keras

dimaksudkan agar rakyat menghindari atau mengurangi konsumsi minuman keras, pajak ekspor dimaksudkan untuk mengekang pertumbuhan ekspor komoditi tertentu dalam rangka menghindari kelangkaan produk tersebut di dalam negeri.

Beberapa kriteria dan pertimbangan yang diperlukan dalam pemberian kewenangan perpajakan kepada tingkat Pemerintahan Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota, yaitu :<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> ibid

1. Pajak yang dimaksudkan untuk tujuan stabilisasi ekonomi dan cocok untuk tujuan distribusi pendapatan seharusnya tetap menjadi tanggungjawab pemerintah pusat
2. Basis pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya tidak terlalu "mobile".  
Pajak daerah yang sangat "mobile" akan mendorong pembayar pajak merelokasi usahanya dari daerah yang beban pajaknya tinggi ke daerah yang beban pajaknya rendah. Sebaliknya, basis pajak yang tidak terlalu "mobile" akan mempermudah daerah untuk menetapkan tarif pajak yang berbeda sebagai cerminan dari kemampuan masyarakat. Untuk alasan ini pajak konsumsi di banyak negara yang diserahkan kepada daerah hanya karena pertimbangan wilayah daerah yang cukup luas. Dengan demikian, basis pajak yang "mobile" merupakan persyaratan utama untuk mempertahankan di tingkat pemerintah yang lebih tinggi (Pusat/Propinsi).
3. Basis pajak yang distribusinya sangat timpang antar daerah, seharusnya diserahkan kepada Pemerintah Pusat.
4. Pajak daerah seharusnya "visible", dalam arti bahwa pajak seharusnya jelas bagi pembayar pajak daerah, objek dan subjek pajak dan besarnya pajak terutang dapat dengan mudah dihitung sehingga dapat mendorong akuntabilitas daerah.
5. Pajak daerah seharusnya tidak dapat dibebankan kepada penduduk daerah lain, karena akan memperlemah hubungan antar pembayar pajak dengan pelayanan yang diterima (pajak adalah fungsi dari pelayanan).
6. Pajak daerah seharusnya dapat menjadi sumber penerimaan yang memadai untuk menghindari ketimpangan fiskal vertikal yang besar. Hasil penerimaan, idealnya, harus elastis sepanjang waktu dan seharusnya tidak terlalu berfluktuasi

7. Pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya relatif mudah diadministrasikan atau dengan kata lain perlu pertimbangan efisiensi secara ekonomi berkaitan dengan kebutuhan data, seperti identifikasi jumlah pembayar pajak, penegakkan hukum (*law-enforcement*) dan komputerisasi.
8. Pajak dan retribusi berdasarkan prinsip manfaat dapat digunakan secukupnya pada semua tingkat pemerintahan, namun penyerahan kewenangan pemungutannya kepada daerah akan tepat sepanjang manfaatnya dapat dilokalisir bagi pembayar pajak lokal.

Pengaturan kewenangan pengenaan pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam UU No.18 Tahun 1997 selama ini dianggap kurang memberikan peluang kepada daerah untuk mengadakan pungutan baru. Walaupun dalam UU tersebut sebenarnya memberikan kewenangan kepada daerah namun harus ditetapkan dengan PP. Sehingga pada waktu UU No. 18 Tahun 1997 berlaku belum ada satupun daerah yang mengusulkan pungutan baru karena dianggap hal tersebut sulit dilakukan. Selain itu, pengaturan agar Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus mendapat pengesahan dari Pusat juga dianggap telah mengurangi otonomi daerah. Dengan diubahnya UU No.18 Tahun 1997 menjadi UU No.34 Tahun 2000, diharapkan pajak daerah dan retribusi daerah akan menjadi salah satu PAD yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Dalam UU No.34 Tahun 2000 dan PP pendukungnya, yaitu PP No.65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP No.66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah menjelaskan perbedaan antara jenis pajak daerah yang dipungut

oleh Propinsi dan jenis pajak yang dipungut oleh Kabupaten/Kota. Pajak Propinsi ditetapkan sebanyak 4 jenis pajak, yaitu :<sup>4</sup>

1. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (PKB & KAA)
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (BBNKB & KAA)
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB)
4. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan (P3ABT & AP).

Jenis Pajak Propinsi bersifat limitatif yang berarti Propinsi tidak dapat memungut pajak lain selain yang telah ditetapkan, dan hanya dapat menambah jenis retribusi lainnya sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam UU. Adanya pembatasan jenis pajak yang dapat dipungut oleh Propinsi terkait dengan kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom yang terbatas yang hanya meliputi kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas daerah Kabupaten/Kota dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah Kabupaten/Kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu. Namun demikian, dalam pelaksanaannya Propinsi dapat tidak memungut jenis pajak yang telah ditetapkan tersebut jika dipandang hasilnya kurang memadai. Berkaitan dengan besarnya tarif, berlaku definitif untuk Pajak Propinsi yang ditetapkan secara seragam di seluruh Indonesia dan diatur dalam PP No.65 Tahun 2001. Sementara itu, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diberi kewenangan untuk memungut 7 (tujuh) jenis pajak, yaitu :

---

<sup>4</sup> ibid

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.

Jenis pajak Kabupaten/Kota tidak bersifat limitatif, artinya Kabupaten/Kota diberi peluang untuk menggali potensi sumber-sumber keuangannya selain yang ditetapkan secara eksplisit dalam UU No.34 Tahun 2000, dengan menetapkan sendiri jenis pajak yang bersifat spesifik dengan memperhatikan kriteria yang ditetapkan dalam UU tersebut. Kriteria dimaksud adalah :

- a. Bersifat pajak dan bukan retribusi;
- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan;
- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Objek pajak bukan merupakan objek pajak Propinsi dan/atau objek pajak Pusat;
- e. Potensinya memadai;
- f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan
- h. Menjaga kelestarian lingkungan.

Besarnya tarif yang berlaku definitif untuk Pajak Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah, namun tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang telah ditentukan dalam UU tersebut. Dengan adanya pemisahan jenis pajak yang dipungut oleh Propinsi dan yang dipungut oleh Kabupaten/Kota diharapkan tidak adanya pengenaan pajak berganda. Dalam rangka pengawasan, Perda-perda tentang pajak dan retribusi yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah harus disampaikan kepada Pemerintah Pusat paling lambat 15 (lima belas) hari sejak ditetapkan. Dalam hal Perda-perda dimaksud bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan dapat membatalkan perda dimaksud dalam kurun waktu 1 (satu) bulan sejak diterimanya peraturan dimaksud. Ketentuan-ketentuan tersebut diatur dalam pasal 5A dan pasal 25A UU No 34 Tahun 2000 junto Pasal 80 ayat (2) PP No.65 Tahun 2001 dan Pasal 17 ayat (2) PP No.66 Tahun 2001. Namun demikian, walaupun Perda-perda tersebut sudah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (MA) segera setelah mengajukannya kepada Pemerintah berdasarkan pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999.

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

1. Sebagai referensi tambahan tentang produk hukum terkait dengan PAD di kabupaten Grobogan
2. Untuk memberikan tambahan pengetahuan tentang upaya yuridis yang dilakukan

3. Untuk memberikan gambaran tentang komposisi PAD kabupaten Grobogan sebelum dan sesudah otonomi daerah.

#### **F. Metode Penelitian**

Metode Penelitian ini merupakan *explanatory riset* yang berusaha menjelaskan (mendeskripsikan) dan menganalisis sebuah fenomena. Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder:

1. Metode Pendekatan

Penelitian yang dilakukan menggunakan metode pendekatan yuridis yaitu data dari lapangan disimpulkan sehingga diperoleh jawaban

2. Sifat Penelitian

Penelitian dilakukan bersifat yuridis normatif, yaitu dari data atau berupa Laporan untuk memperoleh jawaban atas permasalahan

3. Jenis Penelitian

Bahan penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan dan penelitian lapangan:

- a. Studi Kepustakaan, yaitu : penelitian yang dilakukan dengan cara melalui; studi pustaka. Berdasarkan studi kepustakaan akan diperoleh data sekunder dengan berupa :

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu beberapa peraturan perundang-undangan
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu beberapa teori dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu beberapa buku

b. Penelitian lapangan, yaitu beberapa penelitian dengan cara terjun langsung ke lokasi penelitian.

1) Tempat penelitian, yaitu di daerah Kabupaten Grobogan

2) Narasumber, yaitu :

a. Kepala Dinas Pendapatan Daerah

b. Kepala Bidang Pajak Daerah

c. Kepala Bidang Retribusi Daerah

#### 4. Metode Pengumpulan Data

a. Dokumentasi yaitu berupa laporan-laporan atau data-data yang ada.

b. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan responden dan narasumber tentang hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan.

#### 5. Analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian, baik dari penelitian lapangan kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dilapangan disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan