

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang pemerintahan daerah memberikan hal baru bagi Pemda (Pemerintah Daerah) dalam menjalankan pemerintahannya dengan sistem otonomi daerah. Undang-Undang tersebut mencakup tentang hal-hal yang mengatur Pemda di antaranya, pemerintah daerah memiliki hak, kewenangan ataupun kewajiban sebagai daerah otonom yang mengurus dan mengatur pemerintahan dan kepentingan masyarakat sendiri. Otonomi daerah membuat Pemda mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (Tahar dan Zakhiya, 2011) . Dengan adanya kebijakan terkait otonomi daerah tersebut Pemda dituntut untuk bisa mandiri terkait dengan pelayanan masyarakat di daerah masing-masing. Hal itu dilakukan dengan mencari dan menciptakan sumber-sumber yang bisa menjadi, penerimaan pendapatan daerah tersebut khususnya PAD (Pendapatan Asli Daerah) untuk bisa dengan mandiri dalam mengurus rumah tangganya sendiri dengan baik.

PAD adalah penerimaan dalam bentuk satuan moneter yang diterima oleh Pemda dari sumber-sumber yang diusahakan sendiri oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. PAD meliputi, pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba

pengelolaan aset daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. PAD merupakan suatu indikasi Pemda dalam melaksanakan kegiatan operasional mereka sendiri yang mana, hal tersebut disebut kemandirian daerah. Yaitu, Pemda sudah tidak harus atau tidak lagi bergantung pada pemerintah pusat. Kemandirian daerah yang dimiliki oleh setiap daerah bisa dilihat dengan mengukur rasio kemandirian, yaitu indikator yang digunakan untuk melihat seberapa mandiri daerah. Dengan membandingkan PAD dengan total pendapatan daerah tingkat kemandirian daerah bisa diketahui, jika PAD memiliki rasio di atas 50% maka kemandirian di daerah tersebut tinggi sebaliknya jika Pemda mendanai kebutuhan belanjanya lebih besar dengan mendasar pada transfer berupa dana perimbangan dibandingkan dengan PAD sendiri yang memiliki nilai rasio dibawah 50% maka dikatakan bahwa daerah tersebut memiliki kemandirian yang rendah atau bisa dikatakan dengan kondisi *flypaper effect*. *Flypaper effect* sendiri sebuah tanggapan dari pemerintah daerah untuk menyikapi dana yang diberikan atau transfer yang berasal dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan salah satunya DAU (Dana Alokasi Umum) guna dalam membiayai belanja daerah. *Flypaper effect* terjadi, ketika alokasi belanja daerah lebih besar dari transfer pemerintah pusat, oleh karena itu disebut dengan *flypaper effect* (Amalia, 2017). Mencapai kemandirian memanglah bukan urusan yang gampang bagi setiap daerah, karena untuk mencapainya pastinya akan menemui permasalahan permasalahan yang tidak diduga-duga, baik dari pihak pengurusnya hingga lingkungan dari daerah itu sendiri.

Dalam pelaksanaannya sendiri PAD memiliki beberapa masalah untuk meningkatkan penerimaan pendapatan disebabkan oleh berbagai faktor (Nurhayati, 2015). Menurut Kaho (2015) dalam (Nurhayati, 2015) administrasinya PAD masih belum bisa dikelola dengan optimal itu dikarenakan para aparatur Pemda saat bertugas belum memenuhi kriteria administrasi. Mahi (2015) dalam (Nurhayati, 2015) menyebutkan ada beberapa faktor yang menghambat meningkatnya PAD yang mana membuat Pemda belum bisa mengandalkan PAD sebagai sumber dari pembiayaan hal itu karena (1) administrasi pemungutan di daerah yang kurang berkemampuan, (2) pengawasan keuangan dan kemampuan menyusun rencana yang masih lemah. Dan menurut Basrie (2015) dalam (Nurhayati, 2015) hambatan yang ada dalam mengelola PAD yaitu kurangnya kapabilitas dan kapasitas, dan juga terhadap mekanisme terkait dengan pengumuman serta sistem dan prosedur administrasi. Walau begitu adapun juga permasalahan yang membuat tidak berjalannya target dari PAD. Yaitu, lingkungan daerah yang bisa mempengaruhi segala perencanaan yang sudah disusun sedemikian rupa dalam mendapatkan penerimaan pendapatan asli daerah yang ideal.

Fenomena yang terjadi, saat ini yaitu ditahun 2020 adanya virus yang bernama covid-19 atau dikenal juga dengan *corona virus*. Virus yang menyerang kesehatan manusia di berbagai negara, yang membuat banyak negara mengambil langkah untuk *lockdown*, yaitu situasi di mana negara menutup semua aktivitas negara mereka. Indonesia salah satu negara yang terkena dampak dari virus

covid-19 walaupun begitu Indonesia tidak mengambil tindakan *lockdown*, karena masih terkendala beberapa masalah terkait dengan persediaan makanan, pekerjaan dan lain sebagainya, namun beberapa daerah di Indonesia mengambil tindakan tersebut guna mencegah penyebaran covid-19 di daerah mereka. Walaupun begitu, Indonesia lebih memilih untuk menggunakan tindakan pembatasan sosial atau disebut dengan (PSBB) Pembatasan Sosial Bersekala Besar. Tindakan yang bertujuan membatasi kegiatan disemua sektor demi mencegah penyebaran virus. Dengan adanya fenomena baru ini, hambatan untuk meningkatkan PAD menjadi, bertambah dari yang semula aspek pmdanya itu sendiri, lalu ditambah dengan adanya fenomena lingkungan terkait wabah penyakit yang menyerang kesehatan manusia.

Kebijakan yang diambil baik pemerintah pusat maupun Pemda mempunyai dampak di beberapa sektor salah satunya perekonomian. PSBB membuat masyarakat mengalami kesusahan dalam beraktivitas, dan juga membuat banyak masyarakat yang harus kerja di rumah atau WFH (*Work From Home*), para pedagang yang harus menutup usaha mereka untuk sementara hingga akhirnya mengalami kerugian, dan mengakibatkan para pelaku usaha dari segala bidang baik sekala besar ataupun kecil kesusahan dalam melunasi kewajiban mereka. Menurunnya aktivitas ini berdampak pada perekonomian dan akhirnya menurunnya pungutan pajak dan retribusi daerah. Pajak merupakan iuran yang dipaksakan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran, di mana

timbangan timbal baliknya tidak bisa langsung dirasakan. Sedangkan retribusi sebaliknya yaitu timbal baliknya bisa langsung dirasakan. Kedua aspek tersebut merupakan salah satu penyokong utama dari PAD. Beberapa daerah mengeluarkan kebijakan meringankan pembayaran pajak dan retribusi daerah, Bantul merupakan salah satu daerah yang mengambil langkah untuk mengatasi hal tersebut dengan mengeluarkan Peraturan Bupati Bantul No. 52 Tahun 2020 dan surat edaran No. 973/0580 yang berkaitan dengan pengurangan pajak hotel, restoran, hiburan, dan parkir di daerah Bantul. Dan juga pemerintah Kabupaten Bantul lewat Dinas Perdagangan, mereka membebaskan retribusi terkait dengan pelayanan pasar untuk pedagang yang berjualan dipasar tradisional (Syarifudin, 2020).

Tabel 1. 1 Pendapatan PAD Kabupaten Bantul 2019

Rekening Pendapatan	Target	Penerimaan			Realisasi
		s/d Bulan	Bulan ini	s/d Bulan ini	
Pendapatan Asli Daerah	467.159.577.195,41	463.668.150.770,46	42.473.251.450,40	506.141.402.220,86	108,34
Hasil Pajak Daerah	198.715.500.000,00	197.249.300.262,58	16.379.441.581,60	213.628.741.844,18	107,50
Retribusi Daerah	42.959.909.608,00	41.654.536.159,00	6.623.695.684,00	48.278.231.843,00	112,38

Sumber: Laporan Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Bantul

Untuk tahun 2020 ini ada kemungkinan PAD mengalami penurunan akibat pandemi covid-19 ini. Seperti yang disampaikan oleh Wakil Bupati Bantul, Abdul Halim Mulih bahwa pertumbuhan ekonomi di masa pandemi ini sangat kecil pada akhirnya berdampak terhadap menurunnya pendapatan. Menurunnya perekonomian membuat Pemkab Bantul tidak bisa mengandalkan PAD mereka yang angkanya

merosot jauh dari target. Beliau mengungkapkan bahwa PAD yang didapat dari retribusi seperti pariwisata Pantai Parangtitis dan pajak mengalami potensi penurunan, penurunan tersebut menyentuh angka sebesar Rp. 333.000.000.000,00 (TribunJogja, 2020). Pemkab Bantul sendiri melakukan kegiatan mendatangi langsung ke masyarakat dengan memanfaatkan fasilitas mobil keliling untuk mendatangi pedukuhan pedukuhan sesuai dengan jadwal yang sudah disepakati untuk pembayaran pajak bumi bangunan (PBB) yang dilakukan oleh petugas BKAD. PBB di Kabupaten Bantul di masa pandemi ini menjadi, primadona setelah adanya kebijakan penutupan objek wisata, pembebasan pajak hotel dan restoran, dan juga retribusi pasar dan sewa rusunawa ujar Sekda Bantul, Helmi Jamharis. Penjelasan menurunnya PAD Kabupaten Bantul ini dibuktikan dengan data penerimaan pendapatan daerah realisasi tahun 2020.

Tabel 1. 2 Pendapatan PAD Kabupaten Bantul 2020

Rekening Pendapatan	Target	Penerimaan			Realisasi
		s/d Bulan	Bulan ini	s/d Bulan ini	
Pendapatan Asli Daerah	420.780.615.321,87	436.603.250.092,05	42.914.821.959,35	479.518.072.051,40	113,96
Hasil Pajak Daerah	175.265.482.000,00	183.659.703.714,58	17.166.483.953,15	200.826.187.667,73	114,58
Retribusi Daerah	24.354.322.386,00	27.250.979.351,75	3.116.394.176,00	30.367.373.527,75	124,69

Sumber: Laporan Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Bantul

Walaupun penurunan tidak sebanyak yang disebutkan oleh Bapak Wakil Bupati Bantul namun disetiap lini sumber penerimaan pendapatan dari pajak dan retribusi daerah mengalami penurunan target.

Hal yang sama terjadi, di daerah Tangerang. Pemerintah Kota Tangerang mengeluarkan kebijakan keringanan pembayaran pajak yang ditujukan untuk pemilik usaha penginapan dan tempat hiburan. Walaupun begitu para pemilik usaha harus tetap melaporkan omzet yang didapatkan setiap bulannya ujar Kepala BPKD Kota Tangerang, yang diwawancarai pada tanggal 30 Mei 2020 oleh pihak TribunJakarta (Alfreda, 2020). Kebijakan tersebut termuat dalam Peraturan Wali Kota Tangerang Nomor 32 Tahun 2020 dengan tenggat waktu hingga bulan Agustus. Namun pada bulan November, Kabupaten Tangerang berhasil mencapai target mereka hal ini dikarenakan upaya yang ekstra yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Tangerang untuk terus menunjang PAD yang akan digunakan sebagai dana dalam membiayai pembangunan dan pelayanan kesehatan, ujar Kepala BPDKT yang termuat dalam berita pada, website tangerangkab.go.id tanggal 2 Desember 2020. (Pratolo & Yudha, 2012) baiknya fasilitas dan pelayanan publik yang dimiliki suatu Pemda bisa membantu dalam menaikkan pendapatan asli daerah, hal ini dikarenakan jika infrastruktur dan sarana prasarana yang dimiliki setiap daerah berfungsi dengan baik maka akan meningkatkan minat dari investor untuk menanamkan modal mereka. Dan, jika pelayanan yang diberikan oleh Pemda untuk masyarakat baik maka akan timbul kepercayaan dari masyarakat untuk bisa membayar kewajibannya, seperti pajak ataupun retribusi daerah untuk daerah yang mereka tinggali, yang pada akhirnya akan berdampak pada pendapatan asli daerah.

Kemampuan yang dimiliki oleh setiap daerah terkait pajak dan retribusi daerah merupakan bagian dari sekian indikator dari kesiapan Pemda atau Pemkab untuk bisa mengurus daerahnya sendiri. Dengan begitu kedua hal tersebut difokuskan oleh pihak Pemda atau Pemkab meningkatkan PAD dalam mendanai kegiatan otonom daerah, dengan harapan mempunyai kemampuan yang secara konseptual bisa memberikan kemampuan nyata, dan bertanggung jawab. Kebijakan dibuat untuk tetap untuk meningkatkan PAD atau bertahan dalam pandemi covid-19 dilakukan oleh Pemda yang berasal dari pajak maupun retribusi daerah sudah banyak dilakukan. Salah satunya yaitu, PAD dapat melakukan mobilisasi dengan melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi (Nurhayati, 2015). Intensifikasi dan ekstensifikasi merupakan upaya atau strategi yang digunakan oleh pemerintah untuk menggali lebih banyak sumber pendapatan dari pajak dan retribusi daerah melalui perluasan pungutan dan menggali lebih dalam lagi sumber yang sudah ada. Kebijakan ekstensifikasi secara dasar sudah diatur dalam UU No. 18 Tahun 1997 berkaitan tentang pajak dan retribusi daerah, kemudian dipertegas dalam UU No. 34 pada Pasal 18 ayat (2) UU No. 34 Tahun 2000 dijelaskan jika selain pajak daerah yang sudah ada, pemerintah daerah Kabupaten/Kota bisa mencari objek lain dengan tetap menaati ketentuan yang sudah ada, begitu juga dengan retribusi daerah dalam UU No. 34 Tahun 2000, pada pasal 18 ayat (4) dan (3) (Siswanto dkk., 2019). Intensifikasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan PAD, sebaliknya ekstensifikasi tidak secara signifikan meningkatkan PAD (Nurhayati, 2015). Hal tersebut terjadi, karena Pemda tidaklah memperhatikan kondisi lingkungan dan kendala kendala yang mengikutnya dalam, pelaksanaannya

intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah. Penelitian yang dilakukan (Natalia, 2018) berdasarkan perhitungan parsial menunjukkan bahwa ekstensifikasi pajak berpengaruh signifikan terhadap penerimaan pajak reklame di Kota Bandung. Sedangkan, intensifikasi berpengaruh signifikan terhadap PAD, dan intensifikasi dan ekstensifikasi memiliki hubungan yang erat terhadap PAD. Penggunaan intensifikasi dan ekstensifikasi juga diupayakan untuk bisa membuat pihak Pemda lebih lagi menggali potensi pajak dan retribusi di daerahnya, (Alisman dkk., 2018) berdasarkan hasil wawancaranya menyimpulkan penelitian yang berjudul intensifikasi dan ekstensifikasi penerimaan pajak daerah untuk menunjang PAD yang berada di Kabupaten Nagan Raya, di mana Kabupaten Nagan Raya memiliki potensi yang kurang diawasi.

وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ

يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلَاةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ اللَّهَ ۗ

وَرَسُولَهُ ۗ أُولَٰئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللَّهُ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ

Dan orang-orang yang beriman, laki-laki dan perempuan, sebagian mereka menjadi penolong bagi sebagian yang lain. Mereka menyuruh (berbuat) yang makruf, dan mencegah dari yang mungkar, melaksanakan zakat, dan taat kepada Allah dan Rasul-Nya. Mereka akan diberi rahmat oleh Allah. Sungguh, Allah Mahaperkasa, Mahabijaksana. (QS. At-Taubah: 71)

Pada surah dijelaskan apa yang dilakukan oleh manusia baik itu laki-laki atau perempuan akan ada dampak baik bukan hanya untuk mereka melainkan orang lain juga akan terkena dampaknya, baik itu mereka melakukan hal baik maupun yang buruk. Dan ketika manusia itu menaati semua perintah Allah maka mereka berada di jalan

yang benar. Dalam ayat tersebut jika diterapkan terkait dalam kehidupan misalnya membayar pajak atas apa yang mereka dapatkan. Maka, hal itu akan berdampak tidak hanya untuk mereka saja melainkan orang lain juga akan mendapatkannya juga. Sebaliknya jika orang lain juga melakukan hal yang sama maka siklus tersebut teruslah berulang. Dan jika masyarakat tidaklah melakukan yang seharusnya maka, mereka juga akan mendapatkan dampak dari hal tersebut.

Bantul merupakan salah satu daerah yang berada di Provinsi D.I Yogyakarta yang terkena dampak dari pandemi ini, untuk bisa bertahan untuk tetap bisa mendapatkan pendapatan khususnya PAD Bantul mengeluarkan kebijakan terkait pajak dan retribusi daerah guna bisa bertahan dalam situasi pandemi covid-19 karena menurunnya aktivitas masyarakat yang imbasnya ke ekonomi. Dengan adanya kebijakan Pemda tersebut pemerintah juga harus menilik kembali strategi yang diterapkan selama ini hal ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana keefektifan dari kedua hal tersebut.

Sesuai dengan latar belakang yang sudah dijelaskan di atas peneliti ingin meneliti terkait bagaimana strategi intensifikasi dan ekstensifikasi terkait pajak dan retribusi daerah bisa berpengaruh ke pendapatan asli daerah (PAD) di masa pandemi covid-19. Ini dikarenakan adanya fenomena tersebut dan terdapat isu terkait dengan pendapatan asli daerah yang terkena dampak dari pandemi. Sementara itu, adanya virus covid-19 merupakan fenomena baru yang terjadi, di Indonesia sehingga penelitian ini tidak bisa dilakukan hanya dengan menggunakan pendekatan kuantitatif yang hanya

melihat secara angka dari butir pertanyaan yang dijawab oleh responden tidak secara langsung. Oleh karena itu peneliti ingin menggunakan *mix method* dengan penambahan melakukan penelitian secara kualitatif sama seperti yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya (Nursafitra dkk., 2019) hal tersebut diupayakan guna untuk bisa melihat kondisi nyata keadaan PAD di masa pandemi dengan melakukan wawancara dan observasi.

Dengan begitu peneliti ingin mengetahui **”Pengaruh Strategi Intensifikasi dan Ekstensifikasi Terkait Pajak dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di masa Pandemi Covid-19”**. Penelitian ini merupakan riset yang dilakukan oleh Neni Nurhayati pada tahun 2015 yang berjudul Pengaruh Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pajak dan Retribusi Daerah Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Dengan Dimoderasi Pelaksanaan Good Governance Pada Kabupaten / Kota Di Wilayah III Cirebon dengan menggunakan metode kuantitatif dan penelitian yang dilakukan oleh (Alisman dkk., 2018) yang berjudul Intensifikasi dan Ekstensifikasi Penerimaan Pajak Daerah Dalam Menunjang Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Nagan Raya. *Novelty* dalam penelitian ini yaitu peneliti meneliti variabel intensifikasi dan ekstensifikasi, tempat pengambilan data, menggunakan *mix method* dan untuk penelitian ini terdapat fenomena baru yaitu virus corona atau covid-19.

B. Batasan Masalah

Berdasarkan apa yang telah dijelaskan dalam latar belakang di atas atau terkait sebelumnya, maka peneliti akan membatasi masalah penelitian sesuai dengan latar belakang yang sudah dijelaskan:

1. Penelitian ini berfokus terhadap pemerintahan Kabupaten Bantul di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Melakukan penelitian terkait dengan pengaruh strategi intensifikasi dan ekstensifikasi terkait pajak dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah di masa pandemi covid-19.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan di atas, peneliti membuat rumusan masalah diantaranya:

1. Apakah Strategi Intensifikasi berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah di masa pandemi covid-19 ?
2. Apakah Strategi Ekstensifikasi berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah di masa pandemi covid-19?

D. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang sudah dirumuskan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini yaitu diantaranya:

1. Untuk mengetahui apakah Strategi Intensifikasi berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah.
2. Untuk mengetahui apakah Strategi Ekstensifikasi berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang bisa diambil dari penelitian diantaranya:

1. Manfaat Teoritis

Untuk melihat dan mengembangkan literatur mengenai kebijakan yang diambil oleh Pemda untuk mengatasi pajak dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah di masa covid-19.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah (Kabupaten)

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi, bahan untuk dipertimbangkan untuk pemerintah dalam mengambil keputusan dan memberikan informasi yang relevan dalam memperbaiki atau bisa menjadi, bahan untuk mengevaluasi kebijakan dalam menunjang

pendapatan asli daerah. Dengan harapan semoga target dari pendapatan asli daerah setiap tahunnya bisa lebih baik lagi dan meningkatkan kinerja mereka.

b. Bagi Masyarakat

Semoga penelitian yang dilakukan ini bisa menjadi, sarana informasi bagi masyarakat, dengan tujuan masyarakat bisa mengetahui kinerja yang dilakukan oleh pemerintah dan bisa menjadi, sarana masyarakat untuk mendorong pemerintah memperbaiki kinerja tiap periodenya.

c. Bagi Perguruan Tinggi

Diharapkan penelitian ini bisa menjadi, literatur yang bisa digunakan oleh para peneliti lainnya yang ingin meneliti penelitian terkait sektor publik pemerintah.