



KAJIAN PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN PANGKEP

**Dr. Andi Kusumawati, S.E., M.Si., Ak., CA.
Prof. Dr. Haliah, S.E., M.Si., Ak., CA.
Dr. Nirwana, S.E., M.Si., Ak., CA.
Rahmawati HS, S.E., M.Si., Ak., CA.**

Dr. Andi Kusumawati, S.E., M.Si., Ak., CA.

Prof. Dr. Haliah, S.E., M.Si., Ak., CA.

Dr. Nirwana, S.E., M.Si., Ak., CA.

Rahmawati HS, S.E., M.Si., Ak., CA.

KAJIAN PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN PANGKEP



Penerbit K-Media
Yogyakarta, 2021

**KAJIAN PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN
PANGKEP**

vi + 101 hlm.; 15,5 x 23 cm

ISBN: 978-623-316-363-7

Penulis : Andi Kusumawati,...[et al.]

Editor : Fidy Arie Pratama

Tata Letak : Nur Huda A

Desain Sampul : Nur Huda A

Cetakan 1 : September 2021

Copyright © 2021 by Penerbit K-Media
All rights reserved

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang No 19 Tahun 2002.

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektrik maupun mekanis, termasuk memfotocopy, merekam atau dengan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penulis dan Penerbit.

Isi di luar tanggung jawab percetakan

Penerbit K-Media
Anggota IKAPI No.106/DIY/2018
Banguntapan, Bantul, Yogyakarta.
e-mail: kmedia.cv@gmail.com

KATA PENGANTAR

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) merupakan penyumbang terbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga muncul anggapan bahwasanya PAD identik dengan pajak daerah dan retribusi daerah. Oleh karena itu, pada umumnya pemerintah daerah lebih cenderung untuk menggenjot secara optimal sumber-sumber PAD daerahnya yang diperoleh dari sumber pajak daerah dan retribusi daerah dibandingkan dengan sumber-sumber PAD lainnya. Untuk tujuan tersebut pemerintah daerah perlu melakukan berbagai upaya dalam rangka mendorong peningkatan PAD dari tahun ke tahun. Salah satu bentuk upaya yang efektif dan *urgen* untuk diterapkan saat ini adalah menggali dan mengelola potensi PAD secara optimal, sehingga kontribusi PAD terhadap APBD dapat dioptimalkan di tahun-tahun mendatang. Buku ini dapat menjadi rujukan bagi Pemerintah Daerah dalam upaya tersebut.

Pemaparan dalam buku ini menarik karena dilengkapi dengan dasar-dasar pemahaman tentang teori pemungutan pajak dan retribusi daerah. Selain itu, disertai dengan studi kasus dalam menghitung potensi dengan menggunakan pendekatan makro serta menganalisis strategi peningkatan pajak dan retribusi daerah menggunakan tipologi klassen. Pemilihan Pemerintah Kabupaten Pangkep sebagai studi kasus dengan pertimbangan bahwa Pangkep telah diberikan kewenangan yang lebih besar dan luas untuk memungut pajak dan retribusi daerah sesuai dengan potensi daerah yang dimiliki, namun kontribusi PAD dalam total pendapatan daerah masih relatif kecil, yakni yakni rata-rata 12,72%, sehingga belum dapat dikategorikan sebagai daerah yang mandiri dalam memenuhi kebutuhan anggaran.

Buku ini diharapkan dapat menjadi rujukan baik pihak akademisi maupun praktisi dalam memahami teori dan praktek tentang perhitungan potensi dan strategi peningkatan

Pendapatan Asli Daerah, terutama pajak dan retribusi di Pemerintah daerah.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan. Pada beberapa bagian penjelasan masih terasa dangkal dan perlu analisis lebih lanjut. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan masukan dan saran untuk penyempurnaan dari buku ini pada masa yang akan datang.

.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	v
PROLOG.....	1
BAB I PERPAJAKAN.....	10
A. Pengertian Perpajakan.....	10
B. Jenis Pajak	12
C. Fungsi Pajak.....	13
D. Pajak Daerah.....	15
E. Pengelompokan Pajak	17
F. Jenis-Jenis Pajak.....	18
G. Sistem Pemungutan Pajak.....	21
H. Subjek Pajak	22
I. Bukan Subjek Pajak.....	23
J. Objek Pajak	24
K. Kewajiban Perpajakan	25
L. Kepatuhan Wajib Pajak	25
M. Perlawanan Terhadap Pajak	30
N. Pemahaman Peraturan Perpajakan.....	32
BAB II ASAS PEMUNGUTAN PAJAK OLEH NEGARA	35
A. Teori Asuransi	35
B. Teori Kepentingan (<i>Aequivalentie</i>)	36
C. Teori Kewajiban Pajak Mutlak.....	37
D. Teori Daya Beli	37
E. Teori Pembetulan Pajak Menurut Pancasila	38
BAB III KAJIAN PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN PANGKEP.....	39
A. Gambaran Umum Kabupaten Pangkep	39

B. Sistem dan Prosedur Pemungutan Pajak dan Retribusi	41
C. Analisis Tren dan Proyeksi Pajak dan Retribusi Daerah.....	47
D. Analisis Tren dan Proyeksi Pajak Daerah.....	48
E. Analisis Tren dan Proyeksi Pajak Hotel	50
F. Analisis Tren dan Proyeksi Pajak Restoran	53
G. Analisis Tren dan Proyeksi Pajak Hiburan.....	56
H. Analisis Tren dan Proyeksi Pajak Reklame.....	59
I. Analisis Tren dan Proyeksi Pajak Penerangan Jalan.....	62
J. Analisis Tren dan Proyeksi Pajak Parkir	64
K. Analisis Tren dan Proyeksi Pajak Air Tanah	66
L. Analisis Tren dan Proyeksi Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.....	68
M. Analisis Tren dan Proyeksi Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perkotaan.....	71
N. Analisis Tren dan Proyeksi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.....	74
O. Analisis Tren dan Proyeksi Retribusi	77
P. Analisis kendala-kendala yang dihadapi dalam pemungutan pajak dan retribusi daerah.....	80
Q. Analisis Strategi Peningkatan Pajak dan Retribusi daerah Kabupaten Pangkep	83
EPILOG	90
DAFTAR PUSTAKA.....	92
LAMPIRAN.....	96
PROFIL PENULIS	98

PROLOG

Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengatur bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Komponen Pendapatan Asli Daerah terdiri dari: Pajak daerah, Retribusi daerah, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengukur tingkat ketergantungan suatu daerah kepada pemerintah daerah (Insukindro, dkk, 1994). Pada prinsipnya, semakin besar sumbangan PAD pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan menunjukkan semakin kecilnya tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Kontribusi PAD yang masih relatif rendah disebabkan oleh kurangnya pemanfaatan sumber-sumber potensi PAD, terutama pajak dan retribusi daerah (Horota, dkk, 2017).

Pajak daerah memiliki potensi yang besar, karena target yang ditetapkan pemerintah masih di bawah potensi yang sesuai dengan kondisi eksisting yang ada (Komalig, 2014). Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan penyumbang terbesar, sehingga muncul anggapan bahwasanya Pendapatan Asli Daerah (PAD) identik dengan pajak daerah dan retribusi daerah. Oleh karena itu, dapat dilihat bahwa pada umumnya pemerintah daerah lebih cenderung untuk menggenjot secara optimal sumber-sumber PAD daerahnya yang diperoleh dari sumber pajak daerah dan retribusi daerah dibandingkan dengan sumber-sumber PAD lainnya, termasuk laba badan

usaha milik daerah, meskipun sumber-sumber lainnya tersebut memiliki potensi yang sangat besar untuk dikembangkan di daerah bersangkutan.

Pungutan pajak dan retribusi daerah yang berlebihan dalam jangka pendek dapat meningkatkan pendapatan asli daerah, namun dalam jangka panjang dapat menurunkan kegiatan perekonomian, yang pada akhirnya akan menyebabkan menurunnya pendapatan asli daerah (Brahmantio, 2002). Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2002) yang menyatakan bahwa untuk kepentingan jangka pendek pungutan yang bersifat retribusi lebih relevan dibanding pajak. Alasan yang mendasari, pungutan ini secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

Strategi dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah salah satunya adalah melibatkan Dinas terkait dan juga didukung oleh Regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah (Worumi, 2018). Pajak dan retribusi daerah juga dapat ditingkatkan dengan mengoptimalkan potensi yang ada di daerah (Teguh, 2021). Pajak daerah perlu diklasifikasi potensinya sesuai hasil analisis, jika masuk dalam kategori prima, maka harus dipertahankan, jika termasuk dalam kategori potensial maka perlu mengintensifkan agar tercapai pertumbuhan (Pirade, 2014).

Potensi pajak sangat menentukan besarnya pajak daerah yang dapat dipungut. Potensi ini juga dapat digunakan untuk menentukan besarnya target penerimaan pada suatu periode. Pajak menurut Undang-Undang No 16 tahun 2009 tentang perubahan ke-empat atas Undang-Undang No 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan menyebutkan bahwa Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi, atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak

mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini sejalan juga pendapat Mardiasmo (2011:1) bahwa pajak adalah iuran atau pungutan rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan pelaksanaannya) dengan tidak mendapat jasa timbal balik (kontraprestasi) secara langsung, dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran kebutuhan negara.

Berdasarkan lembaga pemungutnya pajak digolongkan atas pajak pusat dan pajak daerah. Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak, menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 1 Angka 10 adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan di gunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ada beberapa teori yang digunakan dalam pemungutan pajak. Diantaranya teori asuransi, teori kepentingan, teori kewajiban pajak mutlak, teori daya beli, teori pembenaran pajak menurut Pancasila (Soemitro, 1992: 29). Pajak diibaratkan sebagai suatu premi asuransi yang harus dibayar oleh setiap orang karena orang mendapatkan perlindungan atas hak-haknya dari pemerintah. Negara mengenakan pajak terhadap rakyat karena negara telah melindungi kepentingan rakyat. Teori bakti menyatakan bahwa negara merupakan suatu kesatuan yang di dalamnya setiap warga terikat. Teori daya beli pajak diibaratkan sebagai pompa yang menyedot daya beli seseorang/anggota masyarakat yang kemudian dikembalikan lagi kepada masyarakat. Teori Pembenaran Pajak Menurut Pancasila beranggapan bahwa Pancasila mengandung sifat kekeluargaan dan gotong royong. Gotong royong dalam pajak

tidak lain daripada pengorbanan keluarga (anggota masyarakat) untuk kepentingan keluarga (bersama) tanpa mendapatkan imbalan.

Penerimaan daerah yang bersumber dari PAD diwujudkan di masing-masing daerah melalui kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi daerah yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang telah diperbaharui dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dimana Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 telah memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk memungut 7 jenis pajak daerah dan 25 jenis retribusi daerah dan setiap daerah masih diberikan kewenangan untuk memungut retribusi lainnya sesuai dengan potensi yang dimiliki masing-masing (*open list*) sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tersebut.

Demikian pula Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 telah memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk memungut 11 jenis pajak daerah dan 30 jenis retribusi daerah (sifatnya *close list*). Peraturan Daerah Nomor 05 tahun 2011 tentang pajak daerah, pemerintah Kabupaten Pangkep, dengan mempertimbangkan potensi dan kemajuan pembangunan daerah, maka Pemerintah Kabupaten Pangkajene Kepulauan saat ini hanya memungut 10 jenis pajak daerah (tabel 1).

Tabel 1. Jenis Retribusi yang dipungut Kabupaten Pangkep

No	Jenis Pajak
1	Pajak Hotel
2	Pajak Restoran
3	Pajak Hiburan
4	Pajak Reklame
5	Pajak Penerangan Jalan

No	Jenis Pajak
6	Pajak Parkir
7	Pajak Air Tanah
8	Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
9	Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan
10	Pajak Daerah Lainnya (Pajak BPHTB)

Sumber : BPKD Kabupaten Pangkep, 2021

Kemudian dari 30 jenis retribusi daerah yang dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, hanya ada 16 jenis retribusi yang telah dipungut oleh pemkab Pangkep dari masyarakat, sehingga masih terdapat 14 jenis retribusi yang belum sepenuhnya dikelola. Dengan rincian sebagaimana dalam tabel 1.2. Semestinya dengan mempertimbangkan faktor perkembangan aktivitas pembangunan ekonomi Kabupaten Pangkep yang sangat pesat, sepatutnya Pemkab Pangkep memungut pula 14 jenis retribusi tersebut.

Tabel 2. Jenis Retribusi yang dipungut Kabupaten Pangkep

No	Jenis Retribusi
1	Retribusi Pelayanan Kesehatan
2	Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
3	Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
4	Retribusi Pelayanan Pasar
5	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
6	Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus
7	Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi
8	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
9	Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan
10	Retribusi Terminal
11	Retribusi Rumah Potong Hewan
12	Retribusi Pelayanan Kepelabuhan

No	Jenis Retribusi
13	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga
14	Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
15	Retribusi Izin Gangguan
16	Retribusi Izin Trayek

Sumber : BPKD Kabupaten Pangkep, 2021

Akibatnya, meskipun Pemkab Pangkep telah diberikan kewenangan yang lebih besar dan luas untuk memungut pajak dan retribusi daerah sesuai dengan potensi daerah yang dimiliki, namun terlihat bahwa kontribusi PAD dalam total pendapatan daerah selama 5 tahun terakhir masih relatif kecil, yakni berkisar antara 11,15% sampai dengan 14,57% dengan rata-rata 12,72% (sebagaimana ditunjukkan dalam table 3).

Tabel 3. Data Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Pendapatan Kabupaten Pangkep 2016-2020

Tahun	Penerimaan PAD (Rp)	Total Pendapatan (Rp)	Kontribusi PAD (%)
2016	156.226.631.623,17	1.400.762.724.893,77	11,15
2017	162.773.899.914,54	1.359.084.464.942,54	11,98
2018	174.288.744.559,94	1.370.000.535.537,94	12,72
2019	185.062.241.724,02	1.405.340.817.037,82	13,17
2020	196.530.900.657,27	1.348.749.080.525,93	14,57
Rata-rata 5 tahun			12,72

Sumber : BPKD Kabupaten Pangkep, 2021

Selain itu, Kabupaten Pangkep juga belum dapat dikategorikan sebagai daerah yang mandiri dalam memenuhi kebutuhan anggaran pembiayaan pembangunan daerahnya. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD) ditunjukkan oleh besar kecilnya PAD dibandingkan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain (Pendapatan Transfer) (Halim,

2012). Dalam hal ini, Kabupaten Pangkep masih memiliki tingkat kemandirian daerah kategori rendah sekali karena rasionya masih dibawah 25%.

Tabel 4 Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Pangkep 2016-2020

Tahun	Penerimaan PAD (Rp)	Pendapatan Transfer (Rp)	Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (%)
2016	156.226.631.623,17	1.225.093.851.961,60	12,75
2017	162.773.899.914,54	1.132.735.214.566,00	14,37
2018	174.288.744.559,94	1.149.928.870.978,00	15,16
2019	185.062.241.724,02	1.172.139.175.313,80	15,79
2020	196.530.900.657,27	1.099.474.044.868,66	17,87

Sumber : BPKD Kabupaten Pangkep, 2021

Padahal di era otonomi daerah saat ini, setiap pemerintah daerah kabupaten/kota, termasuk pemerintah Kabupaten Pangkep, diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, diantaranya kewenangan untuk mengatur keuangannya dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pemerintahan, aktivitas pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta untuk mengeliminir ketimpangan antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi di masing-masing daerah.

Sejalan dengan kewenangan tersebut, maka Pemda diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan

daerahnya masing-masing, utamanya untuk memenuhi pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu, tuntutan optimalisasi penggalan potensi PAD di setiap daerah semakin besar, termasuk di Kabupaten Pangkep seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Penerimaan PAD salah satunya berasal dari sektor pajak daerah. Pajak bagi pemerintah daerah berperan sebagai sumber pendapatan (*budgetary function*) yang utama dan juga sebagai alat pengatur (*regulatory function*) (Resmi, 2012). Pajak sebagai salah satu sumber pendapatan daerah digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah, seperti membiayai administrasi pemerintah, membangun dan memperbaiki infrastruktur, menyediakan fasilitas pendidikan dan kesehatan, dan membiayai kegiatan pemerintah daerah dalam menyediakan kebutuhan-kebutuhan yang tidak dapat disediakan oleh pihak swasta yaitu berupa barang-barang publik. Melihat dari fenomena tersebut dapat dilihat bahwa pentingnya pajak bagi suatu daerah, terutama dalam menyokong pembangunan daerah itu sendiri merupakan pemasukan dana yang sangat potensial karena besarnya penerimaan pajak akan meningkat seiring laju pertumbuhan penduduk, perekonomian dan stabilitas politik.

Selain memungut pajak, Pemerintah daerah juga bisa memungut retribusi. Sebagaimana halnya dengan pajak, retribusi juga ditetapkan dengan peraturan daerah. Retribusi dipungut dengan menggunakan surat keterangan retribusi daerah atau dokumen lain yang dipersamakan. Berdasarkan hal tersebut, maka seharusnya masyarakat menyadari bahwa tujuan pemungutan pajak dan retribusi adalah untuk pembangunan daerah dan untuk lebih menegakkan

kemandirian dalam pembiayaan pembangunan daerah. Oleh karena pada dasarnya akan lebih menjamin ketahanan daerah khususnya ketahanan dibidang ekonomi. Kesadaran yang tinggi dalam melakukan pembayaran pajak akan menjadikan pembangunan dapat lebih digiatkan lagi, sebaliknya apabila masyarakat tidak menyadari maka penerimaan atau pemasukan uang akan berkurang, dengan sendirinya pembangunan kurang lancar. Demikian pula penerimaan pendapatan yang dikelola oleh pemerintah terutama pajak daerah seluruhnya untuk kepentingan daerah sendiri dan untuk melaksanakan pembangunan daerah.

Dalam rangka mewujudkan tujuan ini, maka Pemkab Pangkep perlu untuk segera melakukan berbagai upaya dalam rangka mendorong peningkatan PAD dari tahun ke tahun. Salah satu bentuk upaya yang efektif dan *urgen* untuk diterapkan saat ini adalah menggali dan mengelola potensi PAD Kabupaten Pangkep secara optimal, sehingga kontribusi PAD terhadap APBD dapat dioptimalkan di tahun-tahun mendatang.

Upaya-upaya terus dilaksanakan dalam rangka peningkatan penerimaan pendapatan khususnya PAD ditempuh melalui berbagai macam terobosan agar terjadi peningkatan. Salah satunya adalah melalui kegiatan studi kasus untuk menganalisis strategi peningkatan Pajak dan Retribusi. Studi kasus ini penting dilakukan untuk mengetahui kontribusi penerimaan pajak dan retribusi terhadap PAD serta mengetahui besaran proyeksi penerimaan Pajak dan Retribusi pada masa yang akan datang sebagai salah satu indikator dalam penetapan target untuk tahun yang akan datang dan juga merupakan sasaran kinerja yang harus dicapai pada masa yang akan datang.