

## **I. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Era reformasi saat ini telah menghantarkan bangsa Indonesia memasuki suasana kehidupan baru yang penuh harapan akan terjadinya berbagai langkah-langkah perbaikan dalam menata sistem pemerintahan dari rezim sebelumnya. Salah satu harapan itu adalah bagaimana memberdayakan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sesuai kondisi dan kemampuan sendiri hal ini diwujudkan oleh pemerintah melalui kebijakan desentralisasi otonomi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan wujud desentralisasi otonomi kepada daerah yang mulai efektif dilaksanakan Januari 2001 maka daerah kabupaten dan kota bersifat otonom. Sehingga dengan adanya undang-undang tersebut pemerintah telah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dengan prinsip-prinsip demokrasi peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman yang dilaksanakan dalam rangka negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian kewenangan secara luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah kabupaten dan kota melalui otonomi daerah dimaksudkan agar pemerintah daerah memiliki kiprah untuk mengembangkan inisiatif dan kreatifitas untuk memikirkan, merumuskan, merencanakan bagaimana menggali, mengelola dan memanfaatkan potensi-potensi riil yang ada di daerah untuk melaksanakan pembangunan bagi kemandirian daerah, oleh karena esensi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 adalah lebih memberikan kewenangan pada daerah kabupaten dan kota untuk mengelola pemerintahan, pembangunan, pelayanan kepada masyarakat dan sumber-sumber penerimaan keuangan bagi daerah.

Desentralisasi otonomi yang diberikan kepada daerah akan menjadi kekuatan bagi pemerintah daerah kabupaten dan kota untuk mengurus, mengatur dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, tetapi sekaligus menjadi beban tanggung jawab dan kewajiban daerah dengan konsekuensi bertambahnya beban kebutuhan pembiayaan daerah yang dapat menjadi tantangan bagi daerah dalam berotonomi. Namun disisi lain otonomi daerah merupakan pula peluang bagi daerah kabupaten dan kota untuk menggali, mengelola dan memanfaatkan sumber daya/potensi riil yang dimiliki untuk kepentingan pembangunan daerah sampai ke daerah pedalaman.

Otonomi daerah yang dititikberatkan pada daerah kabupaten dan kota menurut Smith (dalam Hidayat, 2001:78) dapat dibedakan dalam 2 (dua) sudut pandang yaitu kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah yaitu:

1. Kepentingan pemerintah pusat mempunyai 4 (empat) tujuan utama yaitu pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik dan mewujudkan demokrasi sistem pemerintahan.
2. Kepentingan pemerintah daerah dengan tujuan utama adanya kebijakan desentralisasi otonomi daerah adalah mewujudkan apa yang disebut *political equality* (politik kesetaraan).

Sejalan dengan pandangan tersebut di atas maka untuk melaksanakan otonomi daerah setidaknya ada 4 (empat) elemen dasar yang diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. keempat elemen tersebut menurut Bratakusuma, et.al, (2001:99) adalah (1) Fungsi pelimpahan wewenang (*devolusi*), (2) Fungsi anggaran, (3) Staf, dan (4) Fasilitas. Pelaksanaan keempat elemen dasar tersebut selanjutnya menjadi kewenangan daerah mengelolanya secara efisien dan efektif sehingga tercapai kemandirian daerah dalam melaksanakan fungsinya. Demikian pula dengan otonomi daerah kabupaten dan kota berhak memiliki otoritas tersebut kelembagaan daerah kebijakan pemerintah dan pembangunan dan pengelolaan keuangan daerah dengan ketiga otoritas tersebut daerah kabupaten dan kota dapat mengambil inisiatif sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan di daerah baik menyangkut perlengkapan, keorganisasian maupun pembiayaan.

Berdasarkan hasil observasi penelitian yang penulis lakukan maka diperoleh gambaran bahwa pelaksanaan otonomi daerah masih ada beberapa masalah yang dihadapi oleh pemerintah daerah diantaranya, (1) Aspek sumber daya manusia

(SDM) aparatur pemerintah daerah, (2) Aspek kemampuan keuangan daerah terutama Pendapatan Asli Daerah, (3) Aspek kelembagaan/organisasi daerah.

Disamping masalah tersebut juga dengan era globalisasi ditambah adanya krisis ekonomi, moneter dan menurunnya kepercayaan terhadap pemerintah yang berkepanjangan melanda negara kita yang sampai saat ini belum bisa teratasi secara baik sebagai akumulasi permasalahan yang dihadapi oleh bangsa dan negara akan menjadi hambatan dan tantangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Sehingga hal ini akan menuntut daerah kabupaten dan kota kompetitif dengan wilayah lainnya dalam melaksanakan otonomi daerah. Sehingga oleh karena itu pemerintah daerah dituntut untuk bersifat inovatif dan kreatif menggali dan mengelola sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan bagi daerahnya.

Otonomi daerah yang pada prinsipnya bermakna kemandirian mengharuskan daerah kabupaten dan kota mengelola kelangsungan hidupnya atas kemampuan sendiri berkembang secara dinamis dan memenuhi segenap kemandirian itu. Pemerintah daerah dituntut untuk bersifat inovatif dan kreatif menggali dan mengelola sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bagi daerahnya.

Disadari pula bahwa kebijakan otonomi daerah adalah lebih mengarah pada peningkatan pelayanan kepada masyarakat, namun hal itu tidaklah berarti bahwa dengan pemberian otonomi maka satu daerah kabupaten dan kota tidak dapat berupaya meningkatkan pendapatan asli daerahnya meskipun sumber pendapatan asli daerah itu berasal dari masyarakat. Pengelolaan sumber-sumber penerimaan

keuangan daerah akan menjadi sangat penting dalam melaksanakan otonomi, dimana salah satu pemanfaatannya adalah untuk pelayanan pada masyarakat itu sendiri.

Salah satu unsur pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah kemandirian daerah melalui dukungan kemampuan keuangan yang bersumber dari pendapatan asli daerah kabupaten dan kota maka sebagaimana dikatakan Pamudji (dalam Kaho, 2008:125) bahwa pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Selain pendapat tersebut maka pendapat yang relatif sama dikemukakan oleh Syamsi, (2004: 221) yang menempatkan keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Berkaitan dengan pendapat di atas maka untuk menunjang roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat era otonomi dewasa ini membutuhkan dukungan dana yang cukup memadai untuk mendukung keberhasilan pelaksanaannya.

Sumber penerimaan daerah melalui pendapatan asli daerah sesuai dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 adalah terdiri dari, Pendapatan Asli Daerah PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Lain-lain PAD yang sah, meliputi (1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan. (2) Jasa giro. (3) Pendapatan bunga. (4) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang

asing dan (5) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah. Dalam upaya meningkatkan PAD, daerah dilarang (1) Menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi. (2) Menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan impor/ekspor. Ketentuan mengenai pajak daerah sebagaimana dimaksud dalam dilaksanakan sesuai dengan undang-undang. Ketentuan mengenai hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) angka 3 ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan otonomi daerah pada Kabupaten Lampung Selatan saat ini harus terlihat dari kemampuan keuangan daerah yang memadai sangat dibutuhkan untuk mendukung penyelenggaraan tugas pokok pemerintahan yaitu pembangunan (*development*), pelayanan (*service*) dan pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat. Sementara itu salah satu sumber tolak ukur keberhasilan suatu daerah dalam proses pembangunan dan kesejahteraan masyarakat adalah dilihat dari sejauh mana keberhasilan suatu daerah dalam pengelolaan pendapatan daerah, sedangkan di Kabupaten Lampung selatan tingkat pendapatan daerah relatif tidak cukup stabil dan cenderung berubah-ubah sehingga ini berdampak secara signifikan terhadap pembangunan dan kemajuan Kabupaten Lampung Selatan dimana kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) relatif tidak seimbang, ini dapat dilihat dari penerimaan PAD selama 5 (lima) tahun anggaran terakhir tidak menunjukkan perkembangan yang kurang memadai yaitu:

**Tabel 1**  
**Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Lampung Selatan**  
**Periode 2008-2012**

<b>Tahun</b>	<b>Target (Rp)</b>	<b>Realisasi (Rp)</b>	<b>Persentase (%)</b>
2008	49.280.555.902,00	24.648.302.532,32	50.02
2009	91.339.376.702,67	25.030.107.575,55	27.40
2010	59.830.523.568,00	39.579.201.314,13	66.15
2011	67.603.540.322,00	71.957.787.117,02	106,44
2012	64.981.609.675,00	48.765.858.415,00	124.78

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lampung Selatan, Tahun 2013 (diolah).

Sebagai salah satu sumber pendapatan daerah meskipun tidak secara keseluruhan pajak daerah sangat potensial untuk membantu keuangan daerah hal itu dapat dilihat dari tingkat realisasi penerimaan pajak yang tidak sesuai dengan target yang diharapkan. Begitu pula dengan pendapatan dari sektor Pajak Air Tanah di Kabupaten Lampung Selatan, Pajak Air Tanah sebelumnya pajak yang dikelola oleh provinsi, sejak tahun 2010 Pajak Air Tanah diserahkan pengelolaannya kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan di Kabupaten Lampung Selatan pengelolaan Pajak Air Tanah mulai dilaksanakan secara efektif mulai tahun 2011 dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 5 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pajak Air Tanah dan Peraturan Bupati Lampung Selatan Nomor 7 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pajak Air Tanah. Dalam 5 (lima) tahun terakhir ini pendapatan dari sektor Pajak Air Tanah di Kabupaten Lampung Selatan antara target dan realisasi belum sesuai dengan yang diharapkan hal itu dapat dilihat pada tabel 2:

**Tabel 2**  
**Target dan Realisasi Penerimaan Pajak Air Tanah Kabupaten Lampung Selatan Periode 2008-2012**

<b>Tahun</b>	<b>Target (Rp)</b>	<b>Realisasi (Rp)</b>	<b>Prosentase (%)</b>
2008	876.000.000,00	99.577.239,50	11,37
2009	816.000.000,00	415.241.930,00	50,89
2010	509.500.000,00	97.870.695,00	19,21
2011	250.000.000,00	174.410.052,00	69,76
2012	150.000.000,00	158.793.976,00	105,86

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lampung Selatan, Tahun 2013 (diolah).

Tabel 2 menunjukkan bahwa kurang optimalnya pelaksanaan pemungutan Pajak Air Tanah di Kabupaten Lampung Selatan sehingga belum berjalan sesuai dengan yang diharapkan hal ini dapat dilihat dari tingkat pendapatan daerah dari pos ini yang belum memenuhi target yang diharapkan pada Tahun 2008 sampai Tahun 2010, sedangkan Tahun 2011 sampai Tahun 2012 dapat mencapai target. Selain itu secara kuantitas jumlah perolehan pajak juga mengalami penurunan pada periode Tahun 2008 dan Tahun 2010, sedangkan pada periode Tahun 2011 dan Tahun 2012 mengalami kenaikan.

Adapun jumlah Wajib Pajak Air Tanah di Kabupaten Lampung Selatan sampai dengan periode tahun 2014 adalah 34 perusahaan (Lampiran 1). Secara ideal apabila wajib pajak air tanah melaksanakan pembayaran pajak sesuai dengan ketentuan maka perolehan PAD dari sektor Pajak Air Tanah di Kabupaten Lampung Selatan akan mengalami peningkatan sehingga dapat meningkatkan PAD.

Upaya peningkatan PAD khususnya Pajak Air Tanah di Kabupaten Lampung Selatan merupakan hal yang perlu mendapat perhatian dari pemerintah daerah Kabupaten Lampung Selatan dalam pelaksanaan otonomi daerah karena dengan meningkatnya

jumlah pemasukan dari pos Pajak Air Tanah maka akan membesar pula kontribusinya PAD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sehingga hal itu menjadi prasyarat daerah untuk membiayai sendiri kebutuhan rumah tangganya sebagai daerah otonom. Meskipun secara absolut selama dua tahun anggaran Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Lampung Selatan mengalami peningkatan tetapi pada tahun 2010 terjadi penurunan. Hal itu tentu saja disebabkan dampak dari menurunnya Pendapatan Asli Daerah khususnya dari sektor Pajak Air Tanah di Kabupaten Lampung Selatan.

Berkaitan dengan upaya menggali dan mengolah sumber-sumber penerimaan daerah peningkatan penerimaan PAD tidak dapat dipisahkan dari fungsi dan peranan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lampung Selatan. Peran organisasi Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) bukan sekedar mengejar pencapaian target-target yang telah ditetapkan tetapi juga harus sanggup menyesuaikan dan mengantisipasi gejala internal organisasi dan berbagi perubahan lingkungan eksternal organisasi.

Adapun dasar pengukuran kebijakan organisasi Dispenda Kabupaten Lampung Selatan selama ini masih dititik beratkan pada keberhasilan dalam mencapai target penerimaan dan retribusi daerah bukan pada kemampuan melayani publik. Pengukuran yang demikian bagi organisasi non profit/lembaga pemerintahan kurang cocok karena adanya peran ganda yaitu lembaga penerima dan sekaligus sebagai pelayan publik oleh karenanya bagi institusi seperti Dispenda yang tidak dapat mencapai target penerimaan pada suatu periode tertentu belum tentu disebut gagal, diperlukan satu ukuran sebuah kebijakan organisasi yang dianggap relatif obyektif.

Dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan Dispenda Kabupaten Lampung Selatan yang dilihat dari hasil atau laporan tahun 2011-2012 menunjukkan terdapat permasalahan di antaranya:

1. Belum tersedianya data wajib pajak air tanah serta tunggakan pajak air tanah secara akurat
  2. Bidang pembukuan dan pelaporan, khusus teknis administrasi, terlihat masih kurang aktif dalam proses pemungutan Pajak Air Tanah
  3. Kurangnya sarana transportasi yang digunakan untuk melakukan pemungutan Pajak Air Tanah
  4. Laporan sering terlambat dibuat dan sebagainya, hal ini menunjukkan adanya inefektivitas organisasi pada Dispenda Kabupaten Lampung Selatan
  5. Adanya masalah internal pada perusahaan wajib Pajak Air Tanah.
- (Hasil observasi pra penelitian)

Secara obyektif pengukuran sebuah kebijakan dalam organisasi seperti Dispenda terdapat berbagai kesulitan diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Kompleksitas organisasi karena Dispenda Kabupaten Lampung Selatan terdiri dari perangkat lunak dan keras yaitu struktur sumber daya manusia dan anggaran. Struktur meliputi adanya kewenangan dan tanggung jawab, sumber daya manusia menyangkut berbagai keahlian yang dibutuhkan langsung maupun tidak langsung dalam proses peningkatan PAD, anggaran dapat dibedakan menjadi anggaran tetap dan anggaran operasional
2. Perbedaan kegiatan atau struktur organisasi, unit-unit pelayanan di Dispenda Kabupaten Lampung Selatan ada yang mengkategorikan unit basah dan kering.

Unit basah karena beroperasi pada potensi penerimaan pajak air tanah yang relatif lebih besar dan tuntutan pelayanan yang tinggi, sedangkan unit kering merupakan unit yang bekerja dengan potensi yang lebih kecil dan pelayanan rendah.

3. Pengukuran kinerja, pengukuran ini dilakukan dengan membandingkan dari satu periode ke periode yang lain (*time series*) jumlah yang berhasil dipungut oleh unit-unit didalam Dispenda Kabupaten Lampung Selatan.

(Hasil observasi pra penelitian)

Melihat kenyataan tersebut di atas maka dalam penelitian ini digunakan rancangan satu dimensi dan bukan multi dimensi sehingga analisis yang digunakan akan membahas fenomena kebijakan organisasi dalam proses pemungutan Pajak Air Tanah dan dianggap dominan mempengaruhi tingkat optimalisasi Kabupaten Lampung Selatan dalam penerimaan hasil Pajak Air Tanah. Mencermati kondisi tersebut maka untuk mewujudkan peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah langkah yang paling tepat adalah mengkaji ulang mengenai kebijakan yang dilaksanakan oleh Dispenda Kabupaten Lampung Selatan dalam pelaksanaan pemungutan Pajak Air Tanah di Kabupaten Lampung Selatan baik dari segi sumber daya manusia yakni pegawai dan petugas pemungut Pajak Air Tanah maupun dari segi masyarakat dan kondisi wilayah di Kabupaten Lampung Selatan.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan realitas yang ada khususnya mengenai menurunnya pendapatan asli daerah khususnya dari pos Pajak Air Tanah di Kabupaten Lampung Selatan yang tentu saja berdampak pula pada tingkat PAD maka penulis dapat merumuskan

permasalahan yaitu: “Mengapa Implementasi Kebijakan Pemungutan Pajak Air Tanah yang Dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lampung Selatan belum efektif?”

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian adalah untuk mengeksplorasi faktor-faktor apa saja yang menyebabkan implementasi kebijakan pemungutan Pajak Air Tanah yang dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lampung Selatan belum berjalan secara efektif.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan dalam upaya pengelolaan Pajak Air Tanah dalam peningkatan PAD agar dapat mengetahui implementasi kebijakan yang telah ditetapkan.
2. Menambah wawasan dan khasanah ilmiah khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lampung Selatan dalam pemungutan Pajak Air Tanah.