

BAB II

KAJIAN TEORI

2.1. Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah daerah merupakan subsistem yang berasal dari sistem pemerintahan negara yang memiliki kewenangan untuk mengatur serta mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan. Sesuai dengan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 perihal pemerintahan daerah, otonomi daerah sendiri dapat diartikan menjadi hak, kewenangan, serta kewajiban wilayah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan rakyat setempat sesuai dengan peraturan perundangan–undangan.

Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah (gubernur, bupati atau walikota) serta forum legislatif wilayah (DPRD) yang dipilih melalui pemilu secara demokratis. Kedua institusi ini memiliki tanggung jawab yang besar dalam mengelola sumber daya, merumuskan kebijakan, dan mengawasi pelaksanaan pembangunan serta pelayanan publik. Seiring dengan berkembangnya tuntutan warga terhadap kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah dituntut untuk bisa menjalankan fungsi serta manfaatnya secara profesional, transparan, dan akuntabel.

Implementasi otonomi daerah di Indonesia, secara resmi dimulai sejak masa reformasi tahun 1999 melalui UU No, 22 Tahun 1999 (kemudian digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004, kemudian direvisi sebagai UU No 23 Tahun 2014), mendorong lahirnya desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal ini memungkinkan daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola keuangan daerahnya sendiri, dengan tujuan meningkatkan kecepatan pemerataan pembangunan serta mempertinggi kesejahteraan warga.

Salah satu indikator utama keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah merupakan kemandirian fiskal, yang tercermin pada proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah. Semakin besar donasi PAD, maka semakin besar juga kemampuan wilayah dalam membiayai kebutuhan pemerintahannya secara

mandiri. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah dituntut untuk bisa menggali potensi–potensi ekonomi lokal secara optimal melalui pemungutan pajak serta retribusi daerah, pengelolaan kekayaan wilayah, serta pengembangan sumber pendapatan sah lainnya.

Menurut Putra & Hartanto (2022), keberhasilan otonomi daerah bukan hanya ditentukan sejauh mana kewenangan diserahkan yang berasal dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi lebih pada kemampuan daerah dalam memanfaatkan kewenangan tersebut untuk menaikkan kinerja pembangunan serta pelayanan publik. Dalam konteks ini, PAD sebagai parameter krusial untuk mengukur kapasitas dan efektivitas fiskal daerah. Disisi lain, pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari tantangan–tantangan teknis serta struktural, mirip dengan terbatasnya kapasitas SDM, lemahnya sistem supervisi internal, serta ketergantungan pada dana transfer dari sentra. Oleh karena itu pembangunan kapasitas kelembagaan dan reformasi birokrasi sebagai agenda krusial dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan wilayah yang baik.

Pada konteks Kabupaten Bantul, prinsip otonomi daerah dijalankan melalui penguatan sektor–sektor unggulan daerah seperti pariwisata, pertanian, industri kreatif, dan perdagangan. Pemerintah Kabupaten Bantul dituntut untuk mengoptimalkan potensi–potensi ini supaya mampu membuat PAD yang memadai guna mendukung kemandirian fiskal serta pembangunan daerah yang berkelanjutan.

2.2. Konsep Pendapatan Asli Daerah (PAD)

PAD ialah semua penerimaan wilayah yang bersumber dari kegiatan ekonomi lokal yang menjadi hak dan kewenangan Pemerintah Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 perihal perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PAD adalah bagian berasal struktur pendapatan daerah yang mencerminkan kapasitas fiskal wilayah untuk menjalankan kewenangan secara berdikari.

PAD terdiri atas empat komponen utama:

1. Pajak daerah
2. Retribusi daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Lain-lain PAD yang sah

Peran PAD sangat strategis karena mendukung pembiayaan pembangunan daerah serta pelayanan pada masyarakat. Wilayah dengan tarif PAD yang tinggi cenderung mempunyai fleksibilitas dalam menyusun kebijakan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal tanpa terlalu bergantung di dana pusat (Iskandar, 2020). Selain itu, PAD juga sebagai indikator kinerja keuangan wilayah. Peningkatan PAD menunjukkan efektivitas pengelolaan fiskal, sedangkan rendahnya PAD bisa mengindikasikan lemahnya pemanfaatan potensi ekonomi lokal (Kusumawati & Mahardika, 2021). Daerah dengan tarif PAD yang tinggi cenderung memiliki fleksibilitas aturan yang lebih akurat dan tidak terlalu bergantung pada dana transfer dari Pemerintah Pusat, seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), serta Dana Bagi Hasil (DBH) yang akan terjadi pada Kabupaten Bantul.

2.2.1 Peran PAD dalam Otonomi Daerah

PAD merupakan fondasi primer dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Semakin meningkat kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, maka semakin besar pula kapasitas fiskal suatu daerah untuk merencanakan dan membiayai program pembangunan daerah secara independen. Menurut Iskandar (2020), keberhasilan otonomi daerah sangat bergantung pada kemampuan daerah dalam menggali dan mengelola PAD secara optimal dan berkelanjutan.

Selain sebagai sumber pembiayaan, PAD juga memiliki dimensi akuntabilitas politik dan sosial. Pemerintah daerah yang memperoleh sebagian besar pendapatannya dari warganya melalui pajak dan retribusi akan cenderung lebih bertanggung jawab dalam penggunaan dana publik. Hal ini dikenal dengan prinsip "*accountability through taxation*", di mana ada hubungan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat.

2.2.2. Komponen – Komponen PAD

Berikut merupakan komponen – komponen yang terdapat PAD:

1) Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan donasi yang berasal dari individu atau badan pada Pemerintah Daerah yang bersifat memaksa berdasarkan Undang–Undang, tanpa imbalan pribadi, serta digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah guna untuk kepentingan umum. Pajak daerah dibedakan menjadi dua yaitu sebagai pajak provinsi serta pajak kabupaten/kota.

2) Retribusi Daerah

Retribusi adalah pungutan daerah yang menjadi imbalan atas jasa atau izin tertentu yang diberikan oleh pemerintah daerah. Retribusi dikenakan apabila ada pelayanan atau pemberian izin yang dirasakan kegunaannya secara langsung oleh masyarakat atau badan usaha.

3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Sumber ini berasal dari keuntungan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), penyertaan modal pemerintah daerah, serta kerja sama pemanfaatan aset. Komponen ini masih relatif kecil kontribusinya di kebanyakan daerah.

4) Lain-Lain PAD yang Sah

Meliputi penerimaan yang tidak dikategorikan sebagai pajak, retribusi, atau hasil usaha daerah. Contohnya antara lain bunga bank, hasil penjualan aset, pendapatan denda administratif, serta jasa giro.

2.2.3. Tingkat Ketergantungan Daerah terhadap PAD

Ketergantungan terhadap dana transfer yang berasal dari pemerintah pusat menjadi tantangan utama dalam implementasi otonomi fiskal. Di Indonesia, mayoritas daerah masih memiliki rasio PAD terhadap total pendapatan daerah di bawah 20%, yang berarti masih sangat tergantung pada dana dari pemerintah pusat. Kondisi ini menghambat fleksibilitas fiskal serta melemahkan otonomi daerah dalam menyusun kebijakan pembangunan.

Berdasarkan data Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2020), hanya beberapa daerah, khususnya kota-kota besar dan daerah yang kaya akan sumber daya alam, yang mempunyai proporsi PAD >40%. Kabupaten Bantul sendiri

memiliki kinerja PAD yang relatif baik, meskipun masih perlu optimalisasi yang berasal dari sisi retribusi serta hasil usaha daerah.

2.2.4. Strategi Peningkatan PAD

Dalam upaya meningkatkan PAD, beberapa strategi yang umum dilakukan oleh pemerintah daerah meliputi:

1. Ekstensifikasi dan intensifikasi pajak daerah dan retribusi daerah
2. Pemutakhiran database wajib pajak daerah dan objek retribusi daerah
3. Digitalisasi sistem pembayaran dan pengawasan penerimaan
4. Peningkatan kualitas pelayanan publik untuk mendorong kepatuhan
5. Diversifikasi sumber PAD melalui pengembangan BUMD dan pemanfaatan aset

Menurut Kusumawati dan Mahardika (2021), pengelolaan PAD yang baik memerlukan sinergi antara regulasi yang tepat, kelembagaan yang kuat, serta partisipasi aktif masyarakat sebagai wajib pajak dan pengguna layanan publik.

2.3. Teori Pajak dan Pajak Daerah

Pajak merupakan instrumen utama dalam pembiayaan negara dan daerah. Dalam konteks otonomi daerah, pajak daerah memiliki peran penting karena menjadi salah satu sumber utama PAD. Selain berfungsi sebagai alat pembiayaan pembangunan, pajak juga berperan pada redistribusi pendapatan serta pengaturan perilaku ekonomi masyarakat.

Menurut Mardiasmo (2018), pajak adalah iuran wajib yang dibayarkan oleh wajib pajak kepada negara berdasarkan undang-undang, tanpa adanya imbalan eksklusif, serta digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran negara guna kesejahteraan masyarakat. Dalam lingkup pemerintah daerah, pajak daerah dikelola berdasarkan peraturan daerah dan mempunyai ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), yang kini telah direvisi menggunakan UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD).

2.3.1. Fungsi Pajak

Secara teoritis, pajak daerah memiliki empat fungsi utama:

1. Fungsi Anggaran (*Budgeter*):

Pajak daerah merupakan sumber penerimaan utama bagi pemerintah, baik pusat maupun daerah, digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin serta pembangunan. Pada tingkat daerah, pajak daerah dipergunakan untuk mendanai berbagai program prioritas, seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.

2. Fungsi Mengatur (*Regulerend*):

Pajak daerah dapat digunakan sebagai alat untuk mengarahkan pertumbuhan ekonomi melalui kebijakan fiskal. Contohnya, pemberian insentif bonus pajak untuk sektor UMKM atau pajak tinggi untuk kegiatan yang berdampak negatif terhadap lingkungan.

3. Fungsi Distribusi (Pemerataan):

Pajak daerah mendukung terciptanya pemerataan pendapatan serta pengurangan kesenjangan ekonomi, melalui sistem pajak progresif dan transfer fiskal.

4. Fungsi Stabilisasi:

Pajak berfungsi menjaga stabilitas ekonomi, mengendalikan inflasi, dan mendorong stabilitas harga serta permintaan keseluruhan.

Dalam praktiknya, efektivitas fungsi-fungsi tersebut sangat bergantung pada kapasitas administrasi perpajakan, kepatuhan wajib pajak, dan kualitas regulasi yang diterapkan oleh Pemerintah Daerah.

2.3.2. Pajak Daerah dalam Konteks Otonomi

Dalam sistem desentralisasi fiskal, pajak daerah menjadi instrumen penting bagi pemerintah daerah dalam membiayai kebutuhannya. Berdasarkan Undang - Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah terbagi menjadi:

1. Pajak provinsi: seperti Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), dan Pajak Air Permukaan.

2. Pajak kabupaten/kota: antara lain Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, PBB sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2), serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Kemampuan daerah dalam mengoptimalkan penerimaan pajak daerah menunjukkan efektivitas fiskal pemerintah daerah. Sari dan Prabowo (2020) menekankan bahwa pajak daerah sangat berpotensi meningkatkan PAD, terutama pada wilayah dengan sektor jasa dan pariwisata yang berkembang pesat. Namun, banyak daerah menghadapi berbagai tantangan dalam pengelolaan pajak daerah, seperti:

1. Rendahnya kesadaran dan kepatuhan wajib pajak
2. Kurangnya petugas pajak yang profesional
3. Sistem teknologi informasi perpajakan yang belum optimal
4. Lemahnya pengawasan dan sanksi hukum bagi pelanggaran perpajakan

2.3.3. Fungsi Pajak Daerah bagi Pemerintah Lokal

Dalam konteks pemerintahan daerah, pajak daerah memiliki fungsi strategis sebagai berikut:

1. Sumber utama PAD, terutama di daerah dengan pertumbuhan ekonomi tinggi.
2. Alat pengatur pembangunan, misalnya dengan menetapkan tarif pajak yang rendah pada sektor prioritas seperti pariwisata atau UMKM.
3. Pendukung integrasi sistem layanan, seperti integrasi antara pajak hotel dan data perizinan pariwisata.
4. Pendorong transparansi dan akuntabilitas, karena daerah yang bergantung pada penerimaan dari warganya akan lebih bertanggung jawab dalam menggunakan dana publik.

Menurut Rahman et al. (2024), pajak daerah dapat menjadi kekuatan fiskal utama apabila pemerintah daerah memiliki:

1. Kebijakan tarif yang adil
2. Sistem pelaporan berbasis elektronik
3. Basis data wajib pajak yang mutakhir
4. Penegakan hukum yang tegas

2.3.4. Jenis dan Sumber Pajak Daerah di Kabupaten Bantul

Kabupaten Bantul sebagai wilayah yang berkembang pesat di DIY memiliki berbagai sumber pajak daerah yang potensial. Pajak - pajak yang dominan memberikan kontribusi terhadap PAD antara lain:

1. BPHTB (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan): Meningkatnya transaksi properti menjadikan BPHTB sebagai salah satu sumber utama penerimaan pajak daerah.
2. Pajak Hotel dan Restoran: Pariwisata di Bantul (seperti Pantai Parangtritis dan Desa Wisata Kasongan) mendorong pertumbuhan sektor perhotelan dan kuliner.
3. Pajak Hiburan dan Reklame: Berkembangnya kegiatan ekonomi informal dan iklan lokal meningkatkan potensi pajak reklame.
4. PBB-P2 (Pajak Bumi dan Bangunan): Meskipun tarifnya tetap, pengelolaan dan pemutakhiran objek pajak dapat meningkatkan penerimaan.

Dalam dokumen realisasi APBD Kabupaten Bantul, terlihat bahwa BPHTB dan PBB-P2 menyumbang porsi terbesar terhadap pajak daerah. Namun demikian, potensi dari sektor lain seperti pajak parkir dan pajak sarang burung walet belum sepenuhnya digali. Oleh karena itu, strategi ekstensifikasi pajak daerah menjadi sangat penting.

2.4. Teori Retribusi Daerah

Retribusi daerah merupakan salah satu komponen penting dalam PAD. Berbeda dengan pajak yang bersifat non-kontraktual serta tidak memberikan imbalan langsung, retribusi dikenakan sebagai bentuk pembayaran atas jasa atau

pemberian izin tertentu yang secara eksklusif bisa dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat. Maka dari itu, retribusi termasuk ke dalam kategori pungutan yang bersifat *quid pro quo*, yaitu imbal balik.

Menurut Mardiasmo (2018), retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan individu atau badan. Retribusi dikenakan apabila terdapat pelayanan publik atau fasilitas umum yang secara pribadi dipergunakan oleh masyarakat atau pelaku usaha.

2.4.1. Ciri Retribusi

Retribusi memiliki ciri khas yang membedakannya dari pajak daerah, antara lain:

1. Bersifat kontraktual, yaitu masyarakat mendapatkan layanan atau izin tertentu sebagai imbalan atas pembayaran retribusi.
2. Objeknya terbatas, hanya dikenakan untuk jasa atau izin yang secara khusus disediakan atau diberikan pemerintah daerah.
3. Dapat diukur manfaatnya secara langsung, karena terkait dengan penggunaan pelayanan tertentu.
4. Dipungut oleh daerah sesuai perda (peraturan daerah) yang menetapkan tarif, jenis, dan mekanisme pemungutannya.

Dalam konteks otonomi daerah, retribusi memiliki posisi strategis sebagai sumber pendapatan yang berbasis di pelayanan publik. Artinya, peningkatan kualitas pelayanan berbanding lurus dengan potensi penerimaan retribusi. Namun dalam praktiknya, banyak pemerintah daerah masih menghadapi tantangan dalam mengelola retribusi secara efektif. Salah satu masalah utama ialah ketidaksesuaian antara nilai retribusi yang dipungut dengan biaya pelayanan yang diberikan. Hal ini sering kali terjadi karena tarif retribusi tidak diperbarui secara berkala, sehingga menjadi tidak relevan dengan kondisi ekonomi terkini.

2.4.2. Jenis-Jenis Retribusi Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD, retribusi daerah dikelompokkan menjadi tiga jenis, yaitu:

1. Retribusi Jasa Umum

Retribusi atas pelayanan yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan umum tanpa didasarkan pada tujuan komersial. Contohnya:

- a. Retribusi pelayanan kesehatan
- b. Retribusi pelayanan persampahan
- c. Retribusi pemakaman dan pengabuan mayat

2. Retribusi Jasa Usaha

Retribusi atas pelayanan yang disediakan pemerintah daerah dengan mementingkan prinsip komersial karena bersaing dengan sektor swasta. Contohnya:

- a. Retribusi penggunaan tempat usaha di pasar daerah
- b. Retribusi pemakaian kekayaan daerah (misalnya tanah, bangunan, kendaraan)
- c. Retribusi terminal dan tempat parkir umum

3. Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi atas pemberian izin kepada individu atau badan usaha untuk kegiatan tertentu yang dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan, ketertiban umum, atau keamanan. Contohnya:

- a. Retribusi izin mendirikan bangunan (IMB)
- b. Retribusi izin trayek angkutan
- c. Retribusi izin usaha perikanan

Pembagian ini bertujuan untuk memberikan kejelasan atas objek retribusi dan dasar pengenaan yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan retribusi.

2.4.3. Permasalahan Retribusi Daerah di Indonesia

Meskipun diatur secara jelas dalam regulasi, penerimaan dari sektor retribusi daerah di banyak wilayah Indonesia, termasuk Kabupaten Bantul, masih tergolong rendah dan cenderung stagnan. Beberapa permasalahan yang sering terjadi adalah:

1. Tarif Tidak Diperbarui

Banyak daerah masih menggunakan tarif retribusi yang lama tanpa menyesuaikan dengan inflasi, biaya pelayanan, atau nilai pasar. Akibatnya, pendapatan dari retribusi tidak mencerminkan beban pelayanan yang sesungguhnya.

2. Keterbatasan Sistem dan SDM

Pemungutan retribusi masih dilakukan secara manual di banyak tempat, termasuk sektor parkir dan pasar tradisional. Kurangnya tenaga pemungut yang profesional dan minimnya sistem pengawasan menyebabkan kebocoran pendapatan.

3. Resistensi Masyarakat

Kesadaran masyarakat untuk membayar retribusi masih rendah karena kurangnya transparansi dalam penggunaan dana dan persepsi negatif terhadap kualitas layanan yang diberikan. Hal ini sering kali menyebabkan penolakan atau penghindaran.

4. Kurangnya Integrasi dengan Sistem Layanan

Sebagian besar retribusi perizinan belum terintegrasi secara digital dengan sistem perizinan terpadu, seperti OSS (*Online Single Submission*). Hal ini menyulitkan pencatatan dan pengawasan penerimaan retribusi.

5. Kurangnya Inovasi Pelayanan

Beberapa pelayanan publik belum didesain dengan pendekatan komersial, padahal memiliki potensi besar untuk menghasilkan retribusi. Misalnya, pengelolaan tempat wisata, layanan pengujian kendaraan, atau jasa konsultasi teknis.

2.5. Pendapatan Asli Daerah dalam Perspektif Otonomi Fiskal

Otonomi fiskal merupakan salah satu dimensi penting dalam pelaksanaan otonomi daerah, di mana pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sumber-sumber pendapatannya sendiri serta menyusun anggaran berdasarkan kebutuhan lokal. Dalam kerangka otonomi fiskal tersebut, PAD menjadi indikator utama untuk mengukur sejauh mana suatu daerah memiliki kemandirian dalam membiayai pembangunan dan layanan publik.

Menurut Musgrave dan Musgrave (1989), desentralisasi fiskal terdiri atas tiga pilar utama, yaitu:

1. Desentralisasi pengeluaran – menyampaikan wewenang pada wilayah untuk mengelola anggaran belanja sesuai dengan prioritas lokal.
2. Desentralisasi pendapatan – memberikan hak kepada daerah untuk memungut pajak serta retribusi sendiri.
3. Transfer fiskal – prosedur pemerintah pusat dalam mendukung pembiayaan daerah melalui Dana Perimbangan (DAU, DAK, DBH).

PAD, dalam konteks tersebut, berada pada di pilar kedua, yaitu desentralisasi pendapatan. PAD memberikan dasar bagi pemerintah daerah untuk menyusun anggaran yang mandiri, tanpa terlalu tergantung pada dana transfer pusat. Dengan demikian, peningkatan PAD secara eksklusif meningkatkan kapasitas fiskal daerah.

2.5.1. Kemandirian Fiskal sebagai Ukuran Otonomi Nyata

Tingkat kemandirian fiskal suatu daerah dapat diukur dari:

1. Proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah
2. Rasio PAD terhadap belanja daerah
3. Ketergantungan terhadap dana perimbangan

Semakin meningkat kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, maka semakin meningkat juga kemampuan daerah dalam mengelola keuangan secara independen. Sebaliknya, daerah yang PAD-nya rendah akan selalu bergantung pada pemerintah pusat, baik dalam pembiayaan rutin maupun program pembangunan.

Menurut World Bank (2017), otonomi fiskal yang efektif ditandai dengan:

1. Tingkat partisipasi fiskal lokal yang tinggi
2. Pengelolaan pajak dan retribusi yang efisien dan adil
3. Akuntabilitas dalam penggunaan anggaran yang bersumber dari PAD

Data berasal dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2022) menunjukkan bahwa sebagian besar kabupaten/kota di Indonesia masih mempunyai rasio PAD di bawah 20% yang berasal dari total pendapatan, yang berarti belum mencapai kemandirian fiskal yang ideal.

2.5.2. Peran Strategi PAD dalam Pembangunan Daerah

PAD tidak hanya berfungsi sebagai sumber penerimaan, tetapi juga merupakan bentuk kontrol sosial dan politik masyarakat terhadap pemerintah daerah. Ketika warga masyarakat membayar pajak dan retribusi secara langsung, mereka akan lebih kritis terhadap efektivitas belanja publik serta layanan yang diberikan pemerintah.

PAD juga berperan sebagai instrumen penggerak pembangunan daerah dengan cara:

1. Mendanai program prioritas lokal, seperti infrastruktur jalan, air bersih, pendidikan, serta layanan kesehatan.
2. Mendorong inovasi kebijakan fiskal, karena daerah dituntut untuk kreatif dalam menggali potensi ekonomi lokal.
3. Memacu efisiensi anggaran, karena terbatasnya dana mendorong pengelolaan yang lebih bijak dan terukur.

2.5.3. Tantangan Mewujudkan Otonomi Fiskal melalui PAD

Beberapa hambatan umum dalam upaya meningkatkan PAD dan mewujudkan otonomi fiskal antara lain:

1. Potensi pajak daerah dan retribusi daerah yang belum tergali secara optimal:
Banyak objek pajak yang belum terdata atau belum dikenai tarif secara wajar.

2. Kapasitas kelembagaan fiskal yang masih terbatas: SDM, sistem informasi, serta koordinasi antar-instansi masih menjadi hambatan utama.
3. Keterbatasan dalam pengelolaan aset daerah: Banyak aset milik pemerintah daerah belum dimanfaatkan secara maksimal sebagai sumber PAD, seperti tanah dan bangunan kosong.
4. Kelemahan pada penegakan hukum fiskal: Kurangnya sanksi tegas bagi pelanggar pajak/retribusi serta minimnya upaya audit dan pengawasan.
5. Kesenjangan antar wilayah: Tidak seluruh daerah memiliki potensi ekonomi yang sama. Daerah perkotaan dan pariwisata cenderung memiliki PAD lebih besar dibanding daerah pedesaan atau agraris.

Menurut Gunawan dan Hartono (2023), penting bagi pemerintah daerah untuk tidak hanya penekanan pada peningkatan nominal PAD, tetapi juga memperhatikan kualitas PAD, yakni dari sisi keberlanjutan, keadilan, dan dampak ekonomi terhadap masyarakat.

2.5.4. Strategi Penguatan Otonomi Fiskal melalui PAD

Beberapa strategi manajemen yang dapat diterapkan oleh pemerintah daerah dalam rangka memperkuat otonomi fiskal antara lain:

1. Pemetaan potensi pajak dan retribusi berbasis digital (GIS, data spasial)
2. Modernisasi sistem informasi manajemen pajak dan retribusi (*e-tax, e-retribusi*)
3. Revitalisasi BUMD untuk meningkatkan kontribusi usaha daerah
4. Optimalisasi aset daerah melalui kolaborasi pemanfaatan (KSP) dan sewa
5. Peningkatan kapasitas SDM fiskal daerah melalui pelatihan berkelanjutan

Di Kabupaten Bantul, implementasi sebagian strategi tersebut telah dimulai, seperti pengembangan sistem informasi pajak daerah berbasis daring serta penyusunan database objek pajak dan retribusi. Namun, tantangan dalam hal keterbatasan teknologi dan pendanaan masih menjadi hambatan yang perlu diatasi secara bertahap.

2.6. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Kinerja PAD merupakan indikator penting untuk menilai sejauh mana pemerintah daerah berhasil dalam menggali potensi ekonominya dan mengelola sumber penerimaan lokal secara efisien serta berkelanjutan. Tingginya atau rendahnya realisasi PAD tidak hanya bergantung pada besar kecilnya potensi ekonomi suatu daerah, tetapi juga pada banyak faktor struktural, administratif, sosial, serta politik.

Menurut Kuncoro (2015) dan Simanjuntak (2021), terdapat sejumlah faktor utama yang memengaruhi kinerja PAD suatu daerah, yaitu:

1. Potensi Ekonomi Daerah

Potensi ekonomi merupakan landasan utama dalam perolehan PAD. Daerah menggunakan sektor ekonomi yang berkembang seperti perdagangan, pariwisata, properti, dan industri memiliki peluang lebih besar dalam memungut pajak dan retribusi daerah. Potensi ini harus diidentifikasi dan diukur secara akurat agar pemerintah daerah dapat menetapkan target penerimaan yang realistis. Contohnya, Kabupaten Bantul memiliki keunggulan di sektor pariwisata, industri kreatif, dan pertanian, yang dapat dimanfaatkan untuk menggali PAD melalui pajak hotel, pajak restoran, retribusi tempat wisata, dan retribusi pasar.

2. Kebijakan Perpajakan dan Retribusi

Kebijakan fiskal daerah, terutama dalam penetapan jenis, tarif, dan mekanisme pemungutan pajak dan retribusi, sangat memengaruhi penerimaan PAD. Kebijakan yang terlalu konservatif atau tidak menyesuaikan dengan perkembangan ekonomi lokal dapat menyebabkan potensi PAD tidak tergarap secara maksimal. Sebaliknya, kebijakan yang adaptif dan berbasis data lapangan, seperti penyesuaian tarif retribusi terhadap inflasi atau digitalisasi layanan perpajakan, cenderung meningkatkan efektivitas penerimaan daerah.

3. Kapasitas Administrasi dan Kelembagaan

Kemampuan teknis dan kelembagaan pemerintah daerah dalam mengelola sistem pemungutan, pelaporan, pengawasan, serta penegakan hukum atas

kewajiban pajak dan retribusi juga berpengaruh besar terhadap kinerja PAD. Daerah yang memiliki sistem informasi perpajakan yang baik, sumber daya manusia yang kompeten, serta mekanisme prosedur audit internal yang kuat cenderung lebih mampu mencapai target PAD. Menurut **Rahayu (2019)**, kelemahan dalam manajemen administrasi fiskal adalah penyebab utama dari rendahnya efektivitas pemungutan pajak daerah di berbagai wilayah Indonesia, terutama di kabupaten.

4. Kesadaran dan Kepatuhan Masyarakat

Faktor ini berkaitan dengan tingkat pemahaman dan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya kontribusi mereka terhadap pembiayaan daerah. Rendahnya kepatuhan pembayaran pajak dan retribusi sering kali disebabkan oleh kurangnya informasi, ketidakpercayaan terhadap pemerintah, atau persepsi negatif terhadap pelayanan publik. Pemerintah daerah perlu melakukan sosialisasi berkelanjutan serta menunjukkan akuntabilitas dalam penggunaan dana publik agar tingkat partisipasi masyarakat meningkat.

5. Inovasi dan Teknologi

Penggunaan teknologi informasi dan inovasi dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dapat mempercepat serta mempermudah proses pengumpulan PAD. Implementasi aplikasi *e-tax*, *e-billing*, *QRIS* untuk retribusi, serta dashboard realisasi PAD berbasis online sangat membantu meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan kenyamanan bagi wajib pajak. Kabupaten Bantul, contohnya, telah mulai menerapkan sistem pelaporan pajak hotel dan restoran secara daring, meskipun implementasi masih terbatas pada pelaku usaha menengah ke atas.

6. Penegakan Hukum dan Pengawasan

Tanpa pengawasan yang memadai dan penegakan hukum yang tegas, sistem perpajakan dan retribusi akan rentan terhadap kebocoran, korupsi, serta manipulasi data. Oleh karena itu, dibutuhkan sistem pengawasan internal serta eksternal yang terintegrasi, termasuk audit berkala serta pelibatan lembaga pengawas independen. Ketidaktegasan dalam memberikan sanksi terhadap pelanggar, baik dari pihak masyarakat maupun oknum aparatur daerah, dapat menurunkan moral wajib pajak secara keseluruhan.

7. Stabilitas Politik dan Sosial

Faktor makro seperti stabilitas politik, konflik sosial, serta kondisi ekonomi nasional juga memengaruhi pendapatan daerah. Krisis ekonomi atau bencana alam dapat menyebabkan penurunan aktivitas ekonomi, yang pada akhirnya berdampak terhadap penurunan basis pajak dan retribusi. Sebagai contoh, pandemi COVID-19 yang melanda semenjak 2020 mengakibatkan penurunan drastis di sektor pariwisata dan perdagangan di banyak daerah, termasuk Bantul, sehingga menyebabkan target PAD yang berasal dari retribusi tidak tercapai secara optimal.

8. Kualitas Layanan Publik

Masyarakat cenderung lebih patuh dalam membayar pajak dan retribusi apabila mereka melihat adanya peningkatan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu membangun sistem pelayanan yang efisien, ramah pengguna, dan dapat dipertanggungjawabkan. Prinsip *“You pay what you get”* sebagai kunci utama dalam membangun legitimasi fiskal, di mana masyarakat yang mendapatkan pelayanan berkualitas akan bersedia membayar kontribusi fiskal secara sukarela.

9. Kejelasan Regulasi dan Harmonisasi Peraturan

Peraturan yang tumpang tindih atau tidak jelas dalam menentukan objek, tarif, atau tata cara pemungutan dapat menghambat efektivitas pengelolaan PAD. Pemerintah daerah harus secara aktif menyesuaikan peraturan daerah (Perda) dengan peraturan nasional dan mengharmonisasikannya agar tidak terjadi kebingungan pada saat di lapangan. Hadirnya **Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD)** diharapkan dapat menyampaikan kepastian hukum dan mendorong perbaikan sistem pengelolaan pendapatan daerah secara menyeluruh.

2.7. Kerangka Pemikiran Penelitian

Kerangka pemikiran merupakan susunan sistematis yang menggambarkan alur logis hubungan antara variabel-variabel penelitian berdasarkan landasan teori dan hasil-hasil penelitian terdahulu. Dalam konteks penelitian ini, kerangka

pemikiran disusun untuk menjelaskan bagaimana pajak daerah dan retribusi daerah berkontribusi terhadap kinerja PAD, khususnya di Kabupaten Bantul.

Pelaksanaan otonomi daerah menuntut setiap pemerintah daerah untuk mandiri secara fiskal. Kemandirian fiskal ini tercermin dari kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan sendiri, yang sebagian besar bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah.

1. Pajak daerah merupakan sumber utama PAD yang bersifat memaksa dan tidak memberikan imbal balik langsung. Pajak seperti BPHTB dan PBB-P2 umumnya memberikan kontribusi terbesar terhadap PAD.
2. Retribusi daerah, meskipun lebih kecil kontribusinya, mencerminkan pelayanan publik langsung kepada masyarakat, dan menjadi indikator kualitas pelayanan daerah.

Dengan demikian, kontribusi dan efektivitas kedua komponen ini menjadi sangat penting dalam menunjang keberhasilan PAD dan otonomi fiskal suatu daerah.

Berikut merupakan hubungan yang ingin dianalisis dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut:

1. Kontribusi Pajak Daerah terhadap PAD

Pajak daerah diharapkan memberikan kontribusi signifikan terhadap PAD karena sifatnya yang stabil dan cakupannya luas. Jika pengelolaannya optimal, maka kontribusinya akan semakin besar.

2. Kontribusi Retribusi Daerah terhadap PAD

Retribusi merupakan wujud nyata pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Meskipun jumlahnya relatif kecil, jika dikelola secara profesional dan efisien, retribusi memiliki potensi untuk menjadi sumber PAD yang kompetitif.

3. Efektivitas Pajak Daerah

Efektivitas mencerminkan sejauh mana realisasi pajak mendekati atau melebihi target. Efektivitas yang tinggi mencerminkan keberhasilan manajemen fiskal daerah.

4. Efektivitas Retribusi Daerah

Meskipun seringkali berada di bawah target, peningkatan efektivitas retribusi menunjukkan adanya perbaikan sistem pelayanan dan kepatuhan masyarakat terhadap kewajiban fiskal.

Dalam konteks Kabupaten Bantul, penelitian ini penting dilakukan karena:

1. Kabupaten Bantul memiliki potensi ekonomi lokal yang besar, terutama di sektor properti, pariwisata, dan perdagangan.
2. Rasio PAD terhadap total pendapatan daerah cukup tinggi secara nasional, namun kontribusi retribusi masih sangat rendah ($<10\%$).
3. Efektivitas pemungutan pajak daerah umumnya tinggi ($>100\%$), sementara retribusi cenderung fluktuatif dan belum stabil.

Melalui analisis kontribusi dan efektivitas secara kuantitatif-deskriptif selama lima tahun (2019–2023), penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran menyeluruh tentang seberapa besar pajak dan retribusi daerah memberikan kontribusi nyata terhadap PAD Kabupaten Bantul, serta memberikan masukan kebijakan untuk optimalisasi pendapatan daerah.

Berikut adalah ilustrasi sederhana alur logis kerangka pemikiran penelitian ini:

Gambar 2. 1 Kerangka Berpikir

