

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

Era otonomi daerah yang secara resmi mulai diberlakukan di Indonesia sejak 1 Januari 2001 menghendaki daerah untuk berkreasi dalam mencari sumber penerimaan yang dapat membiayai pengeluaran pemerintah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Dari berbagai alternatif penerimaan daerah, Undang – undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menetapkan pajak dan retribusi daerah sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari dalam daerah itu sendiri (Siahaan, Marihot P,2006:5)

2.1 Otonomi Daerah

2.1.1 Pengertian Otonomi Daerah

Pergantian pemerintahan dari orde baru kepada orde reformasi yang dimulai pada tahun 1998 menuntut pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional (Abdul Halim, 2004:1). “Otonomi daerah adalah pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah dalam mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri” (Abdul Halim, 2004:22).

Menurut Abdul Halim (2004:22):

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya dengan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang semakin kecil dan diharapkan bahwa pajak dan retribusi daerah yang merupakan sumber

utama PAD harus menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintahan daerah

2.1.2 Tujuan Otonomi Daerah

Menurut UU No.32 tahun 2004, tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah atau desentralisasi adalah:

- a. Mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan serta mendorong pemerataan hasil – hasil pembangunan di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing – masing daerah.
- b. Memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambil keputusan publik ke tingkat pemerintah yang lebih rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap.

2.1.3 Perkembangan Pemikiran Otonomi Daerah

Perkembangan otonomi daerah di Indonesia dalam kurun waktu 1980 – 2000 dapat dibagi menjadi beberapa periode yang mempunyai karakter sendiri (Indra Bastian, 2001:228). Periodisasi tersebut adalah:

1. Periode 1980 – 1985
Walaupun UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah telah mengisyaratkan pelaksanaan otonomi daerah, namun realisasinya baru dimulai pada awal tahun 1980, yaitu ditandai dengan dibentuknya kotamadya yang hanya bersifat administratif saja.
2. Periode 1986 – 1990
Periode ini menitikberatkan pada penyelenggaraan otonomi daerah di Dati (Daerah Tingkat) II yang sebelumnya didahului dengan perumusan mengenai persiapan otonomi daerah pada Dati I dan Dati II. Selain itu juga muncul usulan – usulan tentang perkembangan keuangan.
3. Periode 1991 – 1997
Periode ini mulai lebih ditegaskan realisasi pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tingkat II yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan titik berat pada Daerah Tingkat II.
4. Periode 1998 – sekarang
Bergulirnya reformasi ternyata membawa angin segar bagi pelaksanaan otonomi daerah yang seutuhnya ditandai dengan

dikeluarkannya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

2.1.4 Dampak Otonomi Daerah

Sadu Wasistiono (2002:103) dalam jurnal penelitiannya menjelaskan dampak positif dari otonomi daerah, yaitu:

- a. Dari segi politik, melalui otonomi daerah, daerah akan dapat lebih dikembangkan menuju kehidupan masyarakat yang lebih demokratis.
- b. Dari segi administrasi, melalui otonomi daerah, daerah akan dapat lebih dikembangkan menuju sistem administrasi yang lebih efektif dan efisien.
- c. Dari segi kepentingan negara, melalui desentralisasi akan lebih banyak kepentingan masyarakat setempat yang dapat diakomodasikan sehingga akan muncul kepuasan yang pada gilirannya akan meningkatkan rasa percaya masyarakat kepada pemerintah.
- d. Munculnya semangat berkompetisi antardaerah, sehingga mendorong berkembangnya kreativitas dan inovasi dari masyarakat dan pemerintah daerah setempat.

Sedangkan dampak negatif yang mungkin ditimbulkan oleh pelaksanaan otonomi daerah, adalah:

- a. Munculnya rasa kedaerahan yang berlebihan,
- b. Munculnya pusat – pusat KKN baru,
- c. Terjadinya kesenjangan antardaerah yang dapat menimbulkan konflik sosial, dan
- d. Dapat mendorong terjadinya disintegrasi bangsa.

2.2 Pendapatan Daerah

2.2.1 Pengertian dan Sumber Pendapatan Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah RI No.105 tahun 2000 pasal 1 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah diungkapkan pengertian

pendapatan daerah sebagai berikut: “Pendapatan daerah adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode anggaran tertentu yang menjadi hak daerah.”

Sumber pendapatan daerah berdasarkan UU No.32 tahun 2004 pasal 157 dan UU No.33 tahun 2004 pasal 3 adalah sebagai berikut:

Tabel 2.1
Sumber Pendapatan Daerah

No.	Sumber Pendapatan	Diperoleh dari
1.	Pendapatan Asli Daerah	a. Hasil Pajak Daerah b. Hasil Retribusi Daerah c. Hasil Perusahaan Milik Daerah d. Lain – lain PAD yang Sah
2.	Dana Perimbangan	a. Bagian daerah, terdiri dari: <ul style="list-style-type: none"> • PBB • BPHTB • Hasil SDA, terdiri dari: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kehutanan ▪ Pertambangan Umum ▪ Perikanan ▪ Minyak Bumi ▪ Gas Alam b. DAU (Dana Alokasi Umum) c. DAK (Dana Alokasi Khusus)
3.	Pinjaman Daerah	a. Pinjaman Dalam Negeri b. Pinjaman Luar Negeri
4.	Lain – lain Pendapatan yang Sah	a. Hibah b. Dana Darurat

Sumber: UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.33 Tahun 2004

Berdasarkan UU No.32 tahun 2004 pasal 3 dapat diketahui tujuan dari tiap sumber keuangan daerah, yaitu sebagai berikut:

1. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi;
2. Dana Perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan antarpemerintah daerah;

3. Pinjaman Daerah bertujuan memperoleh sumber pembiayaan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah; dan
4. Lain – lain pendapatan yang sah bertujuan memberi peluang kepada daerah untuk memperoleh selain pendapatan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), (2), dan ayat (3).

2.3 Pendapatan Asli Daerah

2.3.1 Pengertian dan Sumber – sumber PAD

Menurut E.Koswara (dalam Abdul Halim, 2004:35), “ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerahnya”. Artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber–sumber keuangan sendiri, sedangkan ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar sistem pemerintahan negara.

“PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber – sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku” (Ahmad Yani, 2004:39).

Menurut UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, sumber

PAD terdiri dari:

- a. Hasil pajak daerah,
- b. Hasil retribusi daerah,

- c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan (antara lain: bagian laba, dividen, dan penjualan saham milik daerah), dan
- d. Lain – lain PAD yang sah (antara lain hasil penjualan aset tetap daerah dan jasa giro).

Menurut Abdul Halim (2004:105):

PAD yang merupakan sumber penerimaan dari daerah sendiri perlu terus ditingkatkan agar dapat membantu dalam memikul sebagian beban biaya yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan yang semakin meningkat, sehingga kemandirian dan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan.

2.3.2 Potensi Pendapatan Asli Daerah

Potensi PAD adalah kekuatan yang ada di suatu daerah untuk menghasilkan sejumlah penerimaan daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Simanjuntak, Thamrin (Abdul Halim, 2004:97) yang berjudul *Analisis Potensi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Simalungun Sumatera Utara* menyimpulkan ada beberapa faktor yang digunakan untuk mengetahui potensi sumber – sumber PAD di suatu daerah, yaitu:

1. Kondisi awal di suatu daerah
 Besar kecilnya keinginan pemerintah daerah untuk menetapkan pungutan ditentukan oleh keadaan struktur ekonomi dan sosial masyarakat suatu daerah. Hal ini disebabkan karena keadaan struktur ekonomi dan sosial masyarakat menentukan tinggi rendahnya tuntutan akan adanya pelayanan publik dalam kuantitas dan kualitas tertentu. Pada masyarakat agraris (berbasis pertanian) misalnya, tuntutan akan ketersediaan fasilitas pelayanan publik dalam kuantitas dan kualitas tertentu akan lebih rendah dari tuntutan yang ada pada masyarakat yang berbasis industri. Pada masyarakat agraris, pemerintah tidak akan terpacu untuk menarik pungutan – pungutan dari masyarakat, sementara dalam masyarakat industri, pemerintah akan terpacu untuk menarik pungutan – pungutan untuk memenuhi tuntutan akan ketersediaan fasilitas pelayanan publik.
2. Perkembangan PDRB Per Kapita Riil
 Semakin tinggi pendapatan seseorang, maka akan semakin tinggi pula

kemampuan seseorang membayar (*ability to pay*) berbagai pungutan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan logika yang sama, pada tingkat distribusi pendapatan tertentu yang tetap, semakin tinggi PDRB per kapita riil suatu daerah, semakin besar pula kemampuan masyarakat daerah tersebut untuk membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan pemerintahannya. Dengan kata lain, semakin tinggi PDRB per kapita riil suatu daerah, semakin besar pula potensi sumber penerimaan daerah tersebut.

3. Pertumbuhan Penduduk

Besarnya pendapatan daerah dapat dipengaruhi oleh jumlah penduduk. Jika jumlah penduduk meningkat, maka pendapatan yang dapat ditarik akan meningkat. Tetapi pertumbuhan penduduk tidak mempengaruhi pertumbuhan pendapatan secara proporsional.

4. Tingkat Inflasi

Inflasi akan meningkatkan penerimaan PAD yang penetapannya didasarkan omzet penjualan, misalnya pajak hotel dan pajak restoran. Untuk pajak atau retribusi yang penetapannya didasarkan pada tarif secara flat (tetap), maka inflasi diperlukan dalam pertimbangan perubahan tarif.

5. Penyesuaian Tarif

Peningkatan pendapatan sangat tergantung pada kebijakan penyesuaian tarif. Untuk pajak dan retribusi yang tarifnya ditentukan secara tetap, maka dalam penyesuaian tarif perlu mempertimbangkan laju inflasi. Kegagalan untuk menyesuaikan tarif dengan laju inflasi akan menghambat peningkatan PAD.

6. Pembangunan Baru

Penambahan PAD juga dapat diperoleh bila ada pembangunan-pembangunan baru, seperti pembangunan pasar, terminal, pembangunan jasa pengumpul sampah, dan lain – lain.

7. Sumber Pendapatan Baru

Adanya kegiatan usaha baru dapat mengakibatkan bertambahnya sumber PAD yang sudah ada. Misalnya usaha persewaan komputer/internet.

8. Perubahan Peraturan

Adanya peraturan – peraturan baru, khususnya yang berhubungan dengan pajak dan atau retribusi daerah akan meningkatkan PAD. Misalnya peraturan pemerintah yang mengizinkan pemerintah daerah untuk memungut pajak dan retribusi daerah selain yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

2.3.2 Kriteria Penilaian Pendapatan Asli Daerah

Untuk mendukung keuangan daerah yang berhasil, berbagai sumber PAD perlu diadakan penilaian agar dapat dipungut secara berkesinambungan tanpa

memperburuk alokasi faktor – faktor produksi dan keadilan. Menurut Nick Devas (dalam Abdul Halim, 2004:114), kriteria (tolok ukur) yang digunakan untuk menilai PAD tersebut adalah:

1. Kriteria Hasil (*Yield*)

Penerimaan dari sumber – sumber pendapatan daerah harus cukup. Cukup dalam arti memadai dibandingkan dengan pembiayaan layanan yang dihasilkan. Stabilitas penerimaan daerah dapat diukur dari rata-rata penyimpangan realisasi penerimaan dengan trend penerimaannya. Semakin kecil rata – rata penyimpangannya maka semakin tidak stabil penerimaannya. Selain harus stabil, penerimaan PAD juga harus elastis terhadap dasar pengenaannya. Hal ini disebabkan di satu pihak dasar pengenaan penerimaan umumnya selalu berkembang sejalan dengan tingkat pertumbuhan ekonomi serta pertumbuhan jumlah penduduk. Pertumbuhan ekonomi dan penduduk tersebut akan mendorong tuntutan peningkatan pelayanan dari pemerintah, dengan demikian agar kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi tuntutan pelayanan dari masyarakat tidak mengalami penurunan, maka penerimaan daerah juga harus berkembang sejalan dengan perkembangan dasar pengenaannya.

Selain tingkat elastisitas dalam hal pengelolaan, penerimaan PAD juga harus dilaksanakan secara berdaya guna dan berhasil guna. Hal ini berarti bahwa pemungutan PAD harus memperhatikan prinsip-prinsip efisiensi dan efektivitas. Efisiensi di bidang pemungutan PAD dapat diukur dengan membandingkan antara biaya pemungutan yang dikeluarkan dengan hasil yang diperoleh. Semakin kecil hasil perbandingan tersebut memberikan indikasi semakin efisien dalam pengelolaannya. Sedangkan efektivitas, pemungutan PAD digunakan sebagai ukuran keberhasilan dalam rangka pencapaian sasaran yang telah ditetapkan.

2. Kriteria Keadilan (*Equity*)

Sumber penerimaan harus jelas dasar penetapannya serta kewajiban membayarnya dan tidak sewenang – wenang. Dilihat dari individu pembayar pajak/retribusi seyogyanya asas keadilan memenuhi kriteria keadilan horizontal dan vertikal. Keadilan horizontal artinya bahwa beban pajak yang dipikul adalah sama diantara berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama. Sedangkan keadilan vertikal artinya bahwa kelompok yang lebih mampu ekonominya harus dapat memberikan sumbangan yang lebih besar dibandingkan dengan kelompok yang kurang mampu.

3. Kriteria Efisiensi Ekonomi (*Economic Efficiency*)

Pendapatan Asli Daerah hendaknya mendorong atau setidaknya – tidaknya tidak menghambat penggunaan sumber daya secara efisien dalam kehidupan ekonomi, mencegah jangan sampai pilihan konsumen dan

pilihan produsen menjadi salah arah atau orang menjadi segan bekerja atau menabung dan memperkecil beban lebih pajak.

4. Kriteria Kemampuan Melaksanakan (*Ability To Implement*)
Suatu pungutan PAD haruslah dapat dilaksanakan dari sudut kemauan politik dan kemauan tata usaha.
5. Kriteria Kecocokan Sebagai Sumber Penerimaan Daerah
Kriteria ini menekankan mengenai kejelasan hubungan antara daerah/wilayah tempat sumber PAD dipungut dengan pelayanan yang diberikan. Seyogyanya tempat memungut pajak adalah tempat akhir beban pajak tersebut.

2.3.3 Intensifikasi dan Ekstensifikasi PAD

Upaya meningkatkan kemampuan penerimaan daerah, khususnya penerimaan dari PAD harus diarahkan pada usaha – usaha yang terus menerus dan berlanjut agar PAD tersebut terus meningkat, sehingga akhirnya diharapkan akan dapat memperkecil ketergantungan terhadap sumber penerimaan dari pemerintah pusat. Dalam upaya meningkatkan PAD tersebut, pada dasarnya dapat ditempuh melalui upaya intensifikasi dan ekstensifikasi (Abdul Halim, 2004:108).

1. Intensifikasi

Intensifikasi PAD adalah suatu tindakan atau usaha – usaha untuk memperbesar penerimaan dengan cara melakukan pemungutan yang lebih giat, ketat dan teliti (Abdul Halim, 2004:109). Dalam upaya intensifikasi akan mencakup aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan aspek personalianya, yang pelaksanaannya melalui kegiatan sebagai berikut:

- a) Menyesuaikan/memperbaiki aspek kelembagaan/organisasi pengelola PAD berikut perangkatnya sesuai dengan kebutuhan yang berkembang, sehingga dinas pendapatan daerah selaku organisasi pelaksana tidak lagi berorientasi pada sektor/bidang pungutan (*by object*) tetapi berorientasi pada fungsi – fungsi (*by function*) dalam organisasinya, yaitu fungsi pendataan, penetapan, pembukuan dan pelaporan, penagihan serta fungsi perencanaan dan pengendalian operasional.
- b) Memperbaiki/Menyesuaikan Aspek Ketatalaksanaan, baik Administrasi maupun Operasional yang meliputi :
 - Penyesuaian/penyempurnaan administrasi pungutan
 - Penyesuaian tarif
 - Penyesuaian sistem pelaksanaan pungutan

c) Peningkatan Pengawasan dan Pengendalian

Bagaimanapun baiknya suatu perencanaan jika tidak disertai dengan pengawasan dan pengendalian yang efektif, bisa saja terjadi penyimpangan dari rencana dan prosedur yang telah ditentukan atau penyimpangan – penyimpangan lainnya yang dapat merugikan pemerintah daerah. Untuk itu diperlukan pengawasan dan pengendalian yang meliputi:

- Pengawasan dan Pengendalian Yuridis

Dalam hal ini perlu diteliti apakah pungutan PAD (khususnya pajak dan retribusi daerah) telah sesuai dengan Undang – undang dan Peraturan Daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan yang ada.

- Pengawasan dan Pengendalian Teknis

Pengawasan dan pengendalian teknis menitikberatkan pada pelaksanaan pemungutan dengan sasaran menyempurnakan sistem dan prosedur pungutan dan pembayaran serta peningkatan pelayanan yang cepat dan cermat kepada para wajib pajak/retribusi, misalnya apakah sistem pembayaran tidak menyulitkan wajib pajak/retribusi atau apakah perlu diadakan pembayaran di tempat.

- Pengawasan dan Pengendalian Penata Usahaan

Pengawasan dan pengendalian ini lebih ditujukan pada kegiatan para pelaksana dan ketertiban administrasi.

d) Peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) Pengelola PAD

Peningkatan SDM merupakan fungsi yang sangat penting dalam pengelolaan PAD, yang merupakan usaha positif dalam menggerakkan dan mengerahkan sumber daya pegawai dalam organisasi agar berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

e) Meningkatkan kegiatan penyuluhan kepada masyarakat, untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat membayar pajak dan retribusi sebagai sumber PAD.

2. Ekstensifikasi

Ekstensifikasi adalah usaha – usaha untuk menggali sumber-sumber PAD yang baru, namun upaya dalam intensifikasi ini khususnya yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah tidak boleh bertentangan dengan kebijaksanaan pokok nasional, yakni pungutan pajak dan retribusi daerah yang dilaksanakan tidak semata – mata untuk menggali pendapatan daerah berupa sumber penerimaan yang memadai, tetapi juga melaksanakan fungsi fiskal lainnya agar tidak memberatkan bagi masyarakat (Abdul Halim, 2004:110). Dalam UU No.34 Tahun 2000 ditegaskan bahwa pemerintah daerah dapat menetapkan jenis pajak kabupaten/kota selain yang ditetapkan pemerintah pusat dengan kriteria sebagai berikut:

- 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 provinsi 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.

2.3.4 Proporsi PAD dalam Penerimaan APBD

Untuk mengantisipasi desentralisasi dan proses otonomi daerah tampaknya PAD masih belum diandalkan oleh daerah sebagai sumber pembiayaan desentralisasi. Menurut Raksasa Mahi (dalam Abdul Halim, 2004:36), ada empat hal yang menyebabkan rendahnya kontribusi PAD dalam total Pendapatan Daerah, yaitu:

1. Relatif rendahnya basis pajak dan retribusi daerah,
2. Perannya yang tergolong kecil dalam total penerimaan daerah,
3. Kemampuan administrasi pemungutan di daerah masih rendah, dan
4. Kemampuan administrasi perencanaan dan pengawasan masih rendah.

Menurut Penelitian yang dilakukan oleh Sadu Wasistiono (2002) di 82 Kabupaten/Kota di Indonesia menyatakan proporsi PAD terhadap penerimaan APBD menempati posisi yang memprihatinkan, yaitu kurang dari 30%. Proporsi terbesar ditempati oleh dana perimbangan, yaitu 77% dari penerimaan APBD. Begitu juga penelitian yang dilakukan oleh Jasaagung Hariyadi (2001) di Kabupaten Bangka Belitung (dalam Abdul Halim, 2004:352) menyimpulkan bahwa kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah masih sangat rendah

yaitu sebesar 11,61%, sedangkan dana perimbangan menempati posisi terbesar yaitu 81,21%. Dari penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bangka Belitung belum mampu memenuhi kebutuhan belanja melalui PAD untuk tahun anggaran 2001.

Dari penelitian – penelitian yang dilakukan selama ini dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan desentralisasi di Indonesia masih bersifat sentralisasi, yaitu daerah masih tergantung kepada dana yang diberikan oleh pemerintah pusat. Padahal konsep penyelenggaraan otonomi daerah adalah memberikan kesempatan kepada daerah untuk menggali potensi yang dimiliki daerahnya masing-masing sehingga dapat membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya.

2.4 Pajak Daerah

2.4.1 Pengertian Pajak Daerah

“Pajak merupakan sumber keuangan pokok bagi daerah-daerah di samping retribusi daerah” (Riwu Kaho, Josef, 2007:143). Secara umum pajak adalah pungutan dari masyarakat oleh negara (pemerintah) berdasarkan Undang – undang yang bersifat dapat dipaksakan dan terutang oleh yang wajib membayarnya dengan tidak mendapat prestasi kembali (kontra prestasi/balas jasa secara langsung, yang hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Hal ini menunjukkan bahwa pajak adalah pembayaran wajib yang dikenakan berdasarkan undang –

undang yang tidak dapat dihindari bagi yang berkewajiban dan bagi mereka yang tidak mau membayar pajak dapat dilakukan paksaan. Dengan demikian akan terjamin bahwa kas negara selalu berisi uang pajak. Selain itu, pengenaan pajak berdasarkan Undang-undang akan menjamin adanya keadilan dan kepastian hukum bagi pembayar pajak sehingga pemerintah tidak dapat sewenang – wenang menetapkan besarnya pajak.

Amin Widjaja Tunggal (dalam Siahaan, Marihot P, 2006:8) menarik kesimpulan dari definisi pajak tentang ciri – ciri yang melekat pada pengertian pajak, yaitu sebagai berikut:

- a. Pajak dipungut oleh negara, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah berdasarkan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
- b. Pembayaran pajak harus masuk kepada kas negara, yaitu kas pemerintah pusat atau kas pemerintah daerah (sesuai dengan jenis pajak yang dipungut).
- c. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontra prestasi individu oleh pemerintah (tidak dapat imbalan langsung yang diperoleh si pembayar pajak). Dengan kata lain, tidak ada hubungan langsung antara jumlah pembayaran pajak dengan kontra prestasi secara individu.
- d. Penyelenggaraan pemerintahan secara umum merupakan manifestasi kontra prestasi dari negara kepada para pembayar pajak.
- e. Pajak dipungut karena adanya suatu keadaan, kejadian, dan perbuatan yang menurut peraturan perundang – undangan pajak dikenakan pajak.
- f. Pajak memiliki sifat dapat dipaksakan. Artinya wajib pajak yang tidak memenuhi kewajiban pembayaran pajak dapat dikenakan sanksi, baik sanksi pidana maupun denda sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Menurut Siahaan, Marihot P (2006:9), “ditinjau dari lembaga pemungutannya, pajak dibedakan menjadi dua, yaitu pajak pusat (disebut juga pajak negara) dan pajak daerah”. Pembagian jenis pajak ini terkait dengan hierarki pemerintahan yang berwenang menjalankan pemerintahan dan memungut sumber

pendapatan negara, khususnya pada masa otonomi daerah dewasa ini. Secara garis besar, hierarki pemerintahan di Indonesia dibagi menjadi dua, yaitu pemerintahan pusat dan daerah. Kemudian pemerintah daerah dibagi lagi menjadi dua, yaitu pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Setiap tingkatan pemerintah hanya dapat memungut pajak yang telah ditetapkan menjadi kewenangannya dan tidak boleh memungut pajak yang bukan kewenangannya. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari adanya tumpang tindih (perebutan kewenangan) dalam pemungutan pajak terhadap masyarakat.

Rachmat Sumitro (dalam Riwu Kaho, Josef, 2007:145) merumuskan pajak daerah sebagai berikut: “pajak lokal atau pajak daerah ialah pajak yang dipungut daerah – daerah seperti provinsi, kotapraja, kabupaten dan sebagainya”.

Siahaan, Marihot P (2006:10) mengungkapkan pengertian pajak daerah sebagai berikut:

Pajak daerah adalah pajak yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah (Perda) yang wewenang pemungutannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan di daerah.

Selanjutnya pengertian pajak daerah menurut Undang – undang No.34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

2.4.2 Fungsi Pajak

Dilihat dari aspek pemungutannya, menurut Brotodiharjo (dalam Mardiasmo, 2002:2), pajak mempunyai dua fungsi, yaitu:

a. Fungsi Budgeter

Fungsi ini terletak dan lazim dilakukan pada sektor publik dan pajak ini merupakan suatu alat yang dapat dipergunakan untuk memasukkan uang sebanyak – banyaknya ke dalam kas negara daerah sesuai dengan waktunya dalam rangka membiayai seluruh pengeluaran rutin dan pembangunan pemerintah pusat/daerah.

b. Fungsi Pengaturan

Merupakan fungsi yang dipergunakan oleh pemerintah pusat / daerah untuk mencapai tujuan tertentu yang berada di luar sektor keuangan negara/ daerah dan konsep ini paling sering dipergunakan dalam sektor swasta.

2.4.3 Asas – asas Pemungutan Pajak

Asas – asas pemungutan pajak sebagaimana dikemukakan oleh Adam Smith dalam bukunya *An Inquiry Into The Natura and Causes of the Wealth Of Nations* (dalam Abdul Halim, 2004:131), menyatakan bahwa pemungutan pajak hendaknya berdasarkan pada :

1. Equality

Pemungutan pajak harus bersifat final, adil dan merata, yaitu dikenakan kepada orang pribadi yang harus sebanding dengan kemampuan membayar pajak (*ability to pay*), sesuai dengan manfaat yang diterima. Adil dimaksudkan bahwa setiap wajib pajak menyumbangkan uang untuk pengeluaran pemerintah sebanding dengan kepentingannya dan manfaat yang diminta.

2. Certainty

Penetapan pajak tidak ditentukan sewenang – wenang. Oleh karena itu, wajib pajak harus mengetahui secara jelas dan pasti pajak yang terutang, kapan harus dibayar dan batas waktu pembayaran.

3. Convenience

Kapan wajib pajak itu harus membayar pajak sebaiknya sesuai dengan saat – saat yang tidak menyulitkan wajib pajak, sebagai contoh pada saat wajib pajak memperoleh penghasilan, sistem pemungutan ini disebut *pay as you earn*.

4. Economy

Secara ekonomi bahwa biaya pemungutan dan biaya pemenuhan kewajiban pajak bagi wajib pajak diharapkan seminimal mungkin, demikian pula beban yang dipikul wajib pajak.

2.4.4 Syarat Pemungutan Pajak

Pemungutan pajak hendaknya dilakukan secara profesional agar tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan dalam pemungutannya. Pemungutan pajak (Abdul, Halim, 2004:132) harus memenuhi syarat – syarat sebagai berikut:

1. Syarat Keadilan
Pemungutan pajak harus sesuai dengan tujuan hukum mencapai keadilan undang – undang dan pelaksanaan pemungutannya harus adil. Adil dalam perundang – undangan diantaranya mengenakan pajak secara umum dan merata serta disesuaikan dengan kemampuan masing–masing. Sedang adil dalam pelaksanaan pemungutannya yakni memberi hak bagi wajib untuk mengajukan keberatan, penundaan dalam pembayaran dan mengajukan banding kepada majelis pertimbangan pajak.
2. Syarat Yuridis
Pajak harus didasarkan pada undang – undang. Hal ini memberi jaminan hukum untuk menyatakan keadilan baik bagi negara maupun bagi warganya.
3. Syarat Ekonomis
Pemungutan pajak tidak sampai mengganggu perekonomian khususnya pada kegiatan perdagangan, sehingga tidak menimbulkan kelesuan perekonomian masyarakat.
4. Syarat Finansial
Pemungutan pajak harus efisien dan didasarkan pada fungsi budgeter dalam artian biaya pemungutan pajak harus ditekan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutan.
5. Sistem Pemungutan Pajak Harus Sederhana
Sistem pemungutan pajak yang sederhana akan memudahkan dan mendorong masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

2.4.5 Jenis – jenis Pajak Daerah

Sesuai dengan Undang – undang nomor 34 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang – undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah

ditetapkan sebelas jenis pajak daerah, yaitu empat jenis pajak provinsi dan tujuh jenis pajak kabupaten atau kota.

Jenis Pajak Provinsi terdiri dari:

1. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air

Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (PKB dan KAA) adalah pajak atas kepemilikan dan atau penguasaan kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air. Kendaraan bermotor adalah semua kendaraan beroda dua (2) atau lebih beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat dan digerakkan oleh peralatan teknik berupa motor atau peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan, termasuk alat-alat besar yang bergerak. Selanjutnya pengertian kendaraan di atas air (KAA) adalah semua kendaraan yang bergerak oleh peralatan teknik berupa motor atau peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan yang digunakan di atas air.

Pengenaan PKB dan KAA tidak mutlak ada pada seluruh provinsi di Indonesia. Hal ini berkaitan dengan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah provinsi untuk mengenakan atau tidak mengenakan suatu jenis pajak provinsi. Untuk dapat dipungut pada suatu daerah provinsi pemerintah daerah harus terlebih dahulu menerbitkan peraturan daerah tentang PKB dan KAA di daerah provinsi yang bersangkutan. Pemerintah provinsi diberi kebebasan untuk menetapkan apakah PKB dan KAA ditetapkan dalam satu peraturan daerah atau ditetapkan dalam dua peraturan daerah yang terpisah.

2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air

Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (BBNKB dan KAA) adalah pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air sebagai akibat perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar– menukar, hibah, warisan atau pemasukan ke dalam badan usaha.

3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor

Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB) adalah pajak atas bahan bakar yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di atas air. Bahan bakar kendaraan bermotor adalah bahan bakar yang digunakan untuk menggerakkan kendaraan bermotor dan atau kendaraan di atas air.

4. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan (PPPABTAP)

Pajak PPPABTAP adalah pajak atas pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan atau air permukaan untuk digunakan orang pribadi

atau badan, kecuali untuk keperluan dasar rumah tangga dan pertanian rakyat. Air permukaan adalah air yang berada di atas permukaan bumi, tidak termasuk air laut. Pengambilan air bawah tanah adalah pengambilan air bawah tanah yang digunakan oleh orang pribadi atau badan untuk berbagai macam keperluan. Pengambilan air permukaan adalah pengambilan air permukaan oleh orang pribadi atau badan untuk berbagai macam keperluan.

Sedangkan jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri dari :

1. Pajak Hotel

Pajak Hotel adalah pajak atas pelayanan hotel. Pengertian hotel di sini termasuk juga rumah penginapan yang memungut bayaran. Dalam pemungutan pajak hotel terdapat beberapa terminologi yang perlu diketahui, seperti:

- a. Hotel, yaitu bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk dapat menginap/istirahat, memperoleh pelayanan, dan atau fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran, termasuk bangunan lainnya yang menyatu, dikelola, dan dimiliki oleh pihak yang sama, kecuali pertokoan dan perkantoran.
- b. Rumah penginapan, yaitu penginapan dalam bentuk dan klasifikasi apa pun beserta fasilitasnya yang digunakan untuk menginap dan disewakan untuk umum.
- c. Pengusaha hotel, yaitu orang pribadi atau badan dalam bentuk apapun yang dalam lingkungan perusahaan atau pekerjaannya melakukan usaha di bidang jasa penginapan.
- d. Pembayaran adalah jumlah yang diterima atau seharusnya diterima sebagai imbalan atas penyerahan barang atau pelayanan sebagai pembayaran kepada pemilik hotel.
- e. Bon penjualan (*bill*), yaitu bukti pembayaran, yang sekaligus sebagai bukti pungutan pajak, yang dibuat oleh wajib pajak pada saat mengajukan pembayaran atas jasa pemakaian kamar atau tempat penginapan beserta fasilitas penunjang lainnya kepada subjek pajak.

2. Pajak Restoran

Pajak restoran adalah pajak atas pelayanan restoran. Pemungutan pajak restoran di Indonesia saat ini didasarkan pada UU No.34 Tahun 2000 yang merupakan perubahan atas UU No.18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Semula menurut UU No. 18 tahun 1997, pajak atas hotel disamakan dengan restoran dengan nama pajak hotel dan restoran. Akan tetapi berdasarkan UU No.34 Tahun 2000, jenis pajak tersebut dipisahkan menjadi dua jenis pajak yang berdiri sendiri yaitu pajak hotel dan pajak restoran.

3. Pajak Hiburan

Pajak Hiburan adalah pajak atas penyelenggaraan hiburan. Selain itu pajak hiburan dapat pula diartikan sebagai pungutan daerah atas

penyelenggaraan hiburan. Objek pajak hiburan adalah penyelenggaraan hiburan dengan dipungut bayaran. Objek pajak hiburan dapat meliputi:

- a. Pertunjukan film
- b. Pertunjukan kesenian
- c. Pertunjukan pagelaran
- d. Penyelenggaraan diskotik, musik hidup, karaoke, klub malam, ruang musik (*music room*), balai gita (*singing hall*), pub, ruang selesa musik (*musik long*), klub eksekutif (*executive club*), dan sejenisnya.
- e. Permainan biliard dan sejenisnya
- f. Permainan ketangkasan, termasuk keping dan sejenisnya
- g. Panti pijat dan mandi uap
- h. Pertandingan olah raga
- i. Penyelenggaraan tempat-tempat wisata, taman rekreasi. Seluncur (*ice skate*), kolam pemancingan, pasar malam, sirkus, komedi putar yang digerakkan peralatan elektronik, kereta pesiar, dan sejenisnya
- j. Pertunjukan dan keramaian umum lainnya.

Pada beberapa daerah, misalnya kota Bandung, objek pajak hiburan diperluas menjadi termasuk pelayanan yang disediakan pada tempat hiburan, termasuk penjualan makanan dan minuman. Pelayanan yang termasuk objek pajak termasuk jasa pemandu lagu dan lain sejenisnya yang bersifat insidental, misalnya *show biz*. Pengembangan objek dimungkinkan sesuai dengan kreasi masing-masing pemerintah kabupaten/kota,

4. Pajak Reklame

Pajak reklame adalah pajak atas penyelenggaraan reklame. Reklame adalah benda, alat, perbuatan atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial, dipergunakan untuk diperkenalkan, menganjurkan atau memujikan suatu barang, jasa atau orang, ataupun untuk menarik perhatian umum kepada suatu barang, jasa atau orang yang ditempatkan atau dapat dilihat, dibaca dan/atau didengar dari suatu tempat oleh umum kecuali yang dilakukan pemerintah. Pada pajak reklame, tidak semua penyelenggaraan reklame dikenakan pajak. Ada beberapa pengecualian yang tidak termasuk objek pajak, yaitu:

- a. Penyelenggaraan reklame melalui internet, televisi, radio, warta harian, warta mingguan, warta bulanan, dan sejenisnya, dan
- b. Penyelenggaraan reklame lainnya yang ditetapkan dengan peraturan daerah, misalnya penyelenggaraan reklame yang diadakan khusus untuk kegiatan sosial, pendidikan, keagamaan, dan politik tanpa sponsor.

5. Pajak Penerangan Jalan

Pajak Penerangan Jalan (PPJ) adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, dengan ketentuan bahwa di wilayah daerah tersebut tersedia penerangan jalan yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah daerah.

Penerangan jalan adalah penggunaan tenaga listrik untuk menerangi jalan umum yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah daerah. Pada PPJ, tidak semua penggunaan tenaga listrik dikenakan pajak. Ada beberapa pengecualian yang tidak termasuk objek pajak, yaitu:

- a. Penggunaan tenaga listrik oleh instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah,
- b. Penggunaan tenaga listrik pada tempat – tempat yang digunakan oleh kedutaan, konsulat, perwakilan asing, dan lembaga–lembaga internasional dengan asas timbal balik. Ketentuan tentang pengecualian pengenaan PPJ bagi perwakilan lembaga–lembaga internasional berpedoman kepada keputusan menteri keuangan,
- c. Penggunaan tenaga listrik yang berasal dari bukan PLN dengan kapasitas tertentu yang tidak memerlukan izin dari instansi teknis terkait, dan
- d. Penggunaan tenaga listrik lainnya yang diatur dengan peraturan daerah. Misalnya, penggunaan tenaga listrik yang khusus digunakan untuk tempat ibadah serta panti asuhan yatim piatu dan sejenisnya.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pemungutan Pajak Penerangan Jalan (PPJ) diatur dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 tahun 2002 tanggal 30 April 2002 mengatur lebih lanjut tentang PPJ, tentang Pemungutan Pajak Penerangan Jalan. Keputusan ini dikhususkan untuk pemungutan PPJ atas penggunaan tenaga listrik yang disediakan oleh PLN, sedangkan pemungutan PPJ atas penggunaan tenaga listrik yang bersumber bukan dari PLN diserahkan sepenuhnya pada ketentuan dalam peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang PPJ.

6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C

Pajak Pengambilan Bahan Galian golongan C adalah pajak atas kegiatan pengambilan bahan galian golongan C sesuai dengan peraturan perundang–undangan yang berlaku. Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Labuhan Batu No.42 Tahun 2002 Tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C, objek pajak bahan galian golongan C terdiri dari:

- a. Asbes;
- b. Batu tulis, batu setengah permata, batu permata;
- c. Batu apung, batu kapur;
- d. Bentonit;
- e. Dolomite;
- f. Feldspar;
- g. Garam batu (halite);
- h. Grafit, granit, gips;
- i. Kalsit, kaolin;
- j. Leusit;
- k. Magnesit, mika, marmer;

- l. Nitrat;
- m. Opisidien, oker;
- n. Pasir kuarsa, pasir kerikil;
- o. Perlit, fosfat;
- p. Talk, tanah serap (*fullers earth*);
- q. Tanah diatome, tanah liat;
- r. Tawas (alum), tras
- s. Yarosit, dan
- t. Zeolit

Sebagian besar bahan galian industri termasuk bahan galian golongan C walaupun beberapa jenis termasuk dalam bahan galian golongan lain. Bahan galian industri sangat erat kaitannya dengan kehidupan manusia sehari – hari, bahkan dapat dikatakan bahwa manusia hidup tidak terlepas dari bahan galian industri. Hampir semua peralatan rumah tangga, bangunan fisik, obat, kosmetik, alat tulis, barang pecah belah sampai kreasi seni dibuat langsung atau dari hasil pengolahan bahan galian industri melalui rekayasa teknik. Hal ini membuat pengambilan dan pemanfaatan bahan galian golongan C banyak dilakukan di berbagai daerah di Indonesia. Pengenaan pajak pengambilan bahan galian golongan C tidak mutlak ada pada seluruh daerah kabupaten / kota yang ada di Indonesia. Hal ini berkaitan dengan tempat tersedianya bahan galian golongan C, yang tidak semua daerah kabupaten / kota memilikinya.

7. Pajak Parkir

Pajak parkir adalah pajak yang dikenakan atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan oleh orang pribadi atau badan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor yang memungut bayaran. Yang termasuk objek pajak parkir adalah :

1. Gedung parkir, yaitu tempat parkir kendaraan, tempat menyimpan kendaraan dan atau tempat memamerkan kendaraan yang berupa gedung milik pemerintah/ swasta, orang pribadi, atau badan yang dikelola sebagai tempat parkir kendaraan.
2. Pelataran parkir, yaitu pelataran milik pemerintah /swasta, orang pribadi, atau badan di luar badan jalan atau yang dikelola sebagai tempat parkir secara terbuka.
3. Garasi kendaraan bermotor yang memungut bayaran.
4. Tempat penitipan kendaraan bermotor.

Pada pajak parkir, tidak semua penyelenggaraan parkir dikenakan pajak. Ada beberapa pengecualian yang tidak termasuk objek pajak, yaitu:

1. Penyelenggaraan tempat parkir oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan tempat parkir oleh BUMN dan BUMD tidak dikecualikan sebagai objek pajak parkir.

2. Penyelenggaraan parkir oleh kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing, dan perwakilan lembaga – lembaga internasional dengan asas timbal balik. Ketentuan tentang pengecualian pajak parkir bagi perwakilan lembaga – lembaga internasional berpedoman kepada keputusan Menteri Keuangan.
3. Penyelenggaraan tempat parkir lainnya yang diatur dengan peraturan daerah, antara lain penyelenggaraan tempat parkir di tempat peribadatan dan sekolah serta tempat – tempat lainnya yang diatur lebih lanjut oleh bupati / walikota.

2.5 Retribusi Daerah

2.5.1 Pengertian Retribusi Daerah

“Retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan” (Siahaan, Marihot P, 2006:5). Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung, yaitu hanya yang membayar retribusi yang menikmati balas jasa dari negara.

Sesuai dengan ketentuan perundang – undangan di Indonesia saat ini penarikan retribusi hanya dapat dipungut oleh pemerintah daerah. Jadi retribusi yang dipungut di Indonesia dewasa ini adalah retribusi daerah. “Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan” (Siahaan, Marihot P, 2006:6).

Beberapa ciri yang melekat pada retribusi daerah yang saat ini dipungut di Indonesia (Siahaan, Marihot P, 2006:7) adalah sebagai berikut:

- a. Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan undang – undang dan peraturan daerah yang berkenaan.

- b. Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah.
- c. Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya.
- d. Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan.
- e. Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu jika tidak membayar retribusi tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

2.5.2 Perbedaan Pajak dan Retribusi Daerah

”Dalam praktik di masyarakat, pungutan pajak daerah seringkali disamakan dengan retribusi daerah” (Siahaan, Marihot P, 2006:4). Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa keduanya merupakan pembayaran kepada pemerintah. Pandangan ini tidak sepenuhnya benar karena pada dasarnya terdapat perbedaan yang besar antara pajak dan retribusi daerah. Perbedaan tersebut terletak pada :

1. *Kontra Prestasinya*. Pada retribusi kontra prestasinya dapat ditunjuk secara langsung dan secara individu dan golongan tertentu, sedangkan pada pajak, kontra prestasinya tidak dapat ditunjuk secara langsung.
2. *Balas Jasa Pemerintah*. Hal ini dikaitkan dengan tujuan pembayaran, yaitu balas jasa pemerintah berlaku untuk umum yaitu seluruh rakyat menikmati balas jasa, baik yang membayar pajak maupun yang dibebaskan dari pajak. Sebaliknya, pada retribusi balas jasa negara/pemerintah berlaku khusus, hanya dinikmati oleh pihak yang telah melakukan pembayaran retribusi.
3. *Sifat Pemungutannya*. Pajak bersifat umum, artinya berlaku untuk setiap orang yang memenuhi syarat untuk dikenakan pajak. Sementara itu, retribusi hanya berlaku untuk orang tertentu, yaitu yang menikmati jasa pemerintah yang dapat ditunjuk.
4. *Sifat Pelaksanaannya*. Pemungutan retribusi didasarkan atas peraturan yang berlaku umum dan dalam pelaksanaannya dapat dipaksakan, yaitu setiap orang yang ingin mendapatkan suatu jasa tertentu harus membayar retribusi. Jadi, sifat paksaan pada retribusi bersifat ekonomis sehingga pada hakikatnya diserahkan pada pihak yang bersangkutan untuk membayar atau tidak. Hal ini berbeda dengan pajak. Sifat paksaan pada pajak adalah yuridis, artinya bahwa setiap orang yang melanggarnya akan mendapat sanksi hukuman, baik berupa sanksi pidana maupun denda.

5. *Lembaga atau Badan Pemungutnya.* Pajak dapat dipungut oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah. Sedangkan retribusi hanya dapat dipungut oleh pemerintah daerah.

2.5.3 Jenis – jenis Retribusi Daerah

Sesuai dengan UU No.34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat 2, retribusi daerah dibagi atas tiga golongan, yaitu:

1. **Retribusi Jasa Umum**, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang diberikan atau disediakan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Yang termasuk ke dalam jenis retribusi jasa umum, yaitu:
 - a. **Retribusi Pelayanan Kesehatan**
Pelayanan kesehatan adalah pelayanan kesehatan seperti di Puskesmas, Balai pengobatan, dan Rumah Sakit Umum Daerah. Retribusi pelayanan kesehatan ini tidak termasuk pelayanan pendaftaran.
 - b. **Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan**
Pelayanan persampahan /kebersihan meliputi pengambilan, pengangkutan, dan pembuangan serta penyediaan lokasi pembuangan/pemusnahan sampah rumah tangga, industri, dan perdagangan, tidak termasuk pelayanan kebersihan jalan umum dan taman.
 - c. **Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil**
Akta Catatan Sipil meliputi Akta kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Akta Pengesahan dan Pengakuan Anak, Akta Ganti Nama bagi Warga Negara Asing, dan Akta Kematian.
 - d. **Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat**
Pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat meliputi pelayanan penguburan/pemakaman termasuk penggalian dan pengukuran, pembakaran/pengabuan mayat, dan sewa tempat pemakaman atau pembakaran/pengabuan mayat yang dimiliki atau dikelola pemerintah daerah.
 - e. **Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum**
Pelayanan parkir di tepi jalan umum adalah penyediaan pelayanan parkir di tepi jalan umum yang ditentukan pemerintah daerah. Karena jalan menyangkut kepentingan umum, penetapan jalan umum sebagai tempat parkir mengacu kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- f. **Retribusi Pelayanan Pasar**
Pelayanan pasar adalah fasilitas pasar tradisional/sederhana berupa pelataran dan los yang dikelola oleh pemerintah daerah dan khusus disediakan untuk pedagang, tidak termasuk yang dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.
 - g. **Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor**
Pelayanan pengujian kendaraan bermotor adalah pelayanan pengujian kendaraan bermotor sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku, yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.
 - h. **Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran**
Pelayanan pemeriksaan alat pemadam kebakaran adalah pelayanan pemeriksaan dan atau perizinan oleh pemerintah daerah terhadap alat–alat pemadam kebakaran yang dimiliki dan atau dipergunakan oleh masyarakat.
 - i. **Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta**
Objek retribusi dalam hal ini adalah peta yang dibuat oleh pemerintah daerah seperti, peta dasar (peta garis), peta foto, peta digital, peta tematik, dan peta teknis (peta struktur).
 - j. **Retribusi Pengujian Kapal Perikanan**
Pelayanan Pengujian Kapal Perikanan adalah pengujian terhadap kapal penangkap ikan yang menjadi kewenangan daerah.
- 2. Retribusi Jasa Usaha**, yaitu retribusi atau jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Yang termasuk jenis retribusi jasa usaha, yaitu:
- a. **Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah**
Pelayanan pemakaian kekayaan daerah, antara lain pemakaian tanah dan bangunan, pemakaian ruangan untuk pesta, pemakaian kendaraan/alat–alat berat/alat–alat besar milik daerah. Tidak termasuk dalam pengertian dalam pelayanan pemakaian kekayaan daerah adalah penggunaan tanah yang tidak mengubah fungsi dari tanah tersebut, seperti pemancangan tiang listrik/telepon maupun penanaman/pembentangan kabel listrik/telepon di pinggir jalan umum.
 - b. **Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan**
Pasar grosir dan pertokoan adalah pasar grosir berbagai jenis barang dan fasilitas barang/pertokoan yang dikontrakkan, yang disediakan/diselenggarakan oleh pemerintah daerah dan tidak termasuk yang disediakan oleh BUMD dan pihak swasta.
 - c. **Retribusi Tempat Pelelangan**
Tempat pelelangan adalah tempat yang secara khusus disediakan oleh pemerintah daerah atau dikontrak pemerintah daerah untuk melakukan pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan hasil hutan termasuk jasa fasilitas lainnya yang disediakan di tempat pelelangan.

d. Retribusi Terminal

Pelayanan terminal adalah layanan penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang dan bus umum, tempat kegiatan usaha, dan fasilitas lainnya di lingkungan terminal yang dimiliki atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dengan ketentuan ini, pelayanan peron tidak dipungut retribusi.

e. Retribusi Tempat Khusus Parkir

Pelayanan tempat khusus parkir adalah pelayanan penyediaan tempat parkir yang khusus disediakan, dimiliki, dan atau dikelola oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang disediakan dan dikelola oleh BUMD dan pihak swasta.

f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa

Pelayanan tempat penginapan/pesanggrahan/villa milik daerah adalah pelayanan penyediaan tempat penginapan/pesanggrahan/villa yang dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh BUMD dan pihak swasta.

g. Retribusi Penyedotan Kakus

Pelayanan penyedotan kakus adalah pelayanan penyedotan kakus/jamban yang dilakukan oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh BUMD dan pihak swasta.

h. Retribusi Rumah Potong Hewan

Pelayanan rumah potong hewan adalah penyediaan fasilitas pemotongan hewan ternak, termasuk pelayanan pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dan sesudah dipotong, yang dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah.

i. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal

Pelayanan pelabuhan kapal adalah pelayanan pada pelabuhan kapal perikanan dan atau bukan kapal perikanan, termasuk fasilitas lainnya di lingkungan pelabuhan kapal yang dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh BUMN, BUMD dan pihak swasta.

j. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga

Pelayanan tempat rekreasi dan olahraga adalah tempat rekreasi, pariwisata, dan olah raga yang dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah.

k. Retribusi Penyeberangan di Atas Air

Pelayanan penyeberangan di atas air adalah pelayanan penyeberangan orang atau badan dengan menggunakan kendaraan di atas air yang dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh BUMD dan pihak swasta.

l. Retribusi Pengolahan Limbah Cair

Pelayanan pengolahan limbah cair adalah pelayanan pengolahan limbah cair rumah tangga, perkantoran, dan industri yang dikelola dan atau industri yang dimiliki oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh BUMD dan pihak swasta.

m. **Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah**

Penjualan produksi usaha daerah adalah penjualan hasil produksi usaha pemerintah daerah antara lain, bibit/benih tanaman, bibit ternak, bibit ikan, tidak termasuk penjualan produksi usaha BUMN, BUMD dan pihak swasta.

3. Retribusi Perizinan Tertentu, yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Yang termasuk jenis retribusi perizinan tertentu adalah:

a. **Retribusi Izin Mendirikan Bangunan**

Izin mendirikan bangunan adalah pemberian izin untuk mendirikan suatu bangunan. Termasuk dalam pemberian izin ini adalah kegiatan peninjauan desain dan pemantauan pelaksanaan pembangunannya agar tetap sesuai dengan rencana teknis bangunan dan rencana tata ruang yang berlaku, dengan tetap memperhatikan Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Luas Bangunan (KLB), Koefisien Ketinggian Bangunan (KKB), dan pengawasan penggunaan bangunan yang meliputi pemeriksaan dalam rangka memenuhi syarat-syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut.

b. **Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol**

Izin tempat penjualan minuman beralkohol adalah pemberian izin untuk melakukan penjualan minuman beralkohol di suatu tempat tertentu.

c. **Retribusi Izin Gangguan**

Izin gangguan adalah pemberian izin tempat usaha/ kegiatan kepada orang pribadi atau badan di lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian, dan gangguan, tidak termasuk tempat usaha/kegiatan yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah.

d. **Retribusi Izin Trayek**

Izin trayek adalah pemberian izin kepada orang pribadi atau badan untuk menyediakan pelayanan angkutan penumpang umum pada suatu atau beberapa trayek tertentu. Pemberian izin oleh pemerintah daerah dilaksanakan sesuai dengan kewenangan masing – masing daerah.

2.6 Pola Hubungan dan Tingkat Kemandirian Daerah

Menurut Paul Hersey dan Kenneth Blanchhard (dalam Abdul Halim, 2004:188), ada empat macam pola hubungan yang memperkenalkan “Hubungan

Situasional” yang dapat digunakan dalam pelaksanaan otonomi daerah,...antara lain:

1. Pola Hubungan Instrukturif, yaitu peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
2. Pola Hubungan Konsultatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.
3. Pola Hubungan Partisipatif, yaitu peranan pemerintah pusat semakin berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi.
4. Pola Hubungan Delekatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar – benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Untuk mengetahui seberapa besar tingkat kemandirian suatu daerah dapat digunakan alat analisa, yaitu derajat desentralisasi fiskal (Abdul Halim, 2004:335) sebagai berikut:

$$\text{Rumus 1} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} \times 100\%$$

$$\text{Rumus 2} = \frac{\text{Bagi Hasil Pajak Bukan Pajak (BHPBP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} \times 100\%$$

$$\text{Rumus 3} = \frac{\text{Dana Alokasi Umum (DAU)}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} \times 100\%$$

Dengan, total Penerimaan Daerah (TPD) = PAD+ BHPBP+ DAU

Bagi Hasil Pajak Bukan Pajak (BHPBP) dan Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan komponen dari dana perimbangan. Dana perimbangan terdiri atas:

1. BHPBP, yang terdiri dari bagi hasil pajak dan bagi hasil dari sumber daya alam. Yang termasuk penerimaan dari bagi hasil pajak adalah penerimaan dari Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Kesepakatan yang dicapai

tentang bagian daerah dari penerimaan sumber daya alam, PBB, PPh, dan BPHTB adalah:

- a. 15 persen hasil tambang minyak diserahkan ke daerah:
 - 3 persen untuk kabupaten/kota penghasil
 - 6 persen untuk provinsi yang bersangkutan
 - 6 persen dibagi rata untuk kabupaten/kota lain di provinsi itu
- b. 30 persen hasil tambang gas alam diserahkan ke daerah:
 - 12 persen untuk kabupaten/kota penghasil
 - 6 persen untuk provinsi yang bersangkutan
 - 12 persen dibagi rata untuk kabupaten/kota lainnya di provinsi yang bersangkutan
- c. Bagi hasil PBB:
 - 90 persen untuk daerah
 - 10 persen untuk pusat
- d. Bagi hasil PPh:
 - 20 persen untuk daerah
 - 80 persen untuk pusat
- e. Bagi hasil BPHTB:
 - 80 persen untuk daerah
 - 20 persen untuk pusat

2. Dana Alokasi Umum (DAU)

Kebijakan perimbangan keuangan mempunyai implikasi terhadap semakin besarnya kesenjangan kemampuan keuangan antardaerah, khususnya karena kebijakan pembagian penerimaan sumber daya alam yang hanya diperoleh oleh beberapa daerah (Abdul Halim, 2004:52). Pengaturan DAU diarahkan untuk mengurangi kesenjangan tersebut, yang berarti daerah yang memiliki kemampuan keuangan yang relatif besar akan memperoleh DAU yang relatif kecil, dan begitu juga sebaliknya. DAU ditetapkan sekarang – kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90%.

3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

DAK dialokasikan untuk membantu daerah dalam pembiayaan kebutuhan tertentu/khusus, yaitu merupakan program nasional atau program/kegiatan yang tidak terdapat di daerah lain dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.

Sebagai pedoman untuk melihat pola hubungan dengan kemampuan daerah (dari sisi keuangan) dapat dikemukakan tabel sebagai berikut:

Tabel 2.2
Pola Hubungan dan Tingkat Kemandirian Daerah

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0 - 25	Instruktif
Rendah	25 - 50	Konsultatif
Sedang	50 - 75	Partisipatif
Tinggi	75 - 100	Delegatif

(Abdul Halim, 2004: 189)