

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Desentralisasi

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagian diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa melalui otonomi daerah, pembangunan ekonomi daerah diharapkan terwujud melalui pengelolaan sumber-sumber daerah. Otonomi Daerah merupakan kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai aturan perundang-undangan.

Menurut Devas (1997:352–353) ada dua konsep dasar desentralisasi yaitu desentralisasi politis dan desentralisasi manajemen, desentralisasi politis yaitu transfer wewenang dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah. Hal ini dilakukan karena memandang bahwa pemerintah daerah lebih dekat kepada warga negara, sehingga mampu membuat keputusan yang mencerminkan kebutuhan dan prioritas, sedangkan yang dimaksud desentralisasi manajemen yaitu praktek pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dari pusat-pusat biaya kepada manajer unit.

Hal serupa dikemukakan oleh Living Stone dan Charlton (1998 : 499), yaitu bahwa desentralisasi pemerintah dan desentralisasi keuangan pemerintah

merupakan suatu tujuan yang penting di banyak negara sedang berkembang dan bahwa kabupaten atau kota lebih memungkinkan untuk lebih dekat dengan masyarakat, sehingga dapat mengetahui kebutuhan masyarakat dan pelayanan yang perlu disediakan untuk masyarakat. Akibatnya masyarakat juga memiliki kesadaran untuk membayar pajak sebagai kontribusinya, karena jumlah yang mereka kontribusikan kepada pemerintah langsung terlihat hasilnya.

Saragih (1996:37–38) mengatakan bahwa pembangunan daerah merupakan bagian integral dan merupakan penjabaran pembangunan nasional. Dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional dengan potensi, aspirasi dan permasalahan pembangunan di berbagai daerah sesuai program pembangunan daerah yang dicanangkan. Keseluruhan program pembangunan daerah tersebut dijabarkan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sesuai dengan kemampuan keuangan negara. Di samping itu kunci sukses dalam pencapaian sasaran pembangunan daerah secara efektif dan efisien. Konsentrasi pemerintah dalam meningkatkan pembangunan daerah adalah sejalan dengan semangat otonomi daerah dan pelaksanaan desentralisasi.

Penyelenggaraan otonomi daerah disamping merupakan amanat konstitusi juga merupakan kebutuhan obyektif dalam penyelenggaraan Pemerintah saat ini. Pola penyelenggaraan Pemerintah yang sentralistik dimasa lalu sudah tidak sesuai lagi karena disamping tidak efisien biayanya mahal juga tidak sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat yang telah berubah baik karena faktor internal, maupun eksternal. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan

kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem Penyelenggaraan Pemerintah.

Kemandirian suatu daerah merupakan kemandirian dalam perencanaan maupun dalam pengelolaan sumber-sumber keuangan daerah. Analisis pengelolaan keuangan daerah, pada dasarnya menyangkut tiga bidang analisis yang saling terkait satu sama lain. Ketiga bidang analisis tersebut meliputi (Mardiasmo, 2000);

- 1) Analisis Penerimaan, yaitu analisis mengenai seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial dan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk meningkatkan pendapatan tersebut;
- 2) Analisis Pengeluaran, yaitu analisis mengenai seberapa besar biaya-biaya dari suatu pelayanan publik dan faktor-faktor yang menyebabkan biaya-biaya tersebut meningkat; dan
- 3) Analisis Anggaran, yaitu analisis mengenai hubungan antara pendapatan dan pengeluaran serta kecenderungan yang diproyeksikan untuk masa depan.

Keterbatasan dana pusat bagi pembangunan daerah dan dalam rangka penggalian potensi daerah memerlukan strategi pengelolaan dan pengembangan sumber-sumber keuangan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) setiap daerah. Strategi pengelolaan dan pengembangan sumber-sumber keuangan daerah bagi peningkatan pendapatan asli daerah adalah; *pertama*, Strategi yang berkaitan

dengan manajemen pajak/retribusi daerah; *kedua*, strategi ekstensifikasi sumber penerimaan daerah; *ketiga*, strategi dalam rangka peningkatan efisiensi institusi.

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa “Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode bersangkutan”. Selain pengertian dasar tersebut, dapat ditemukan penjelasan bahwa pendapatan daerah :

- a. Merupakan penerimaan uang melalui kas umum daerah;
- b. Tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah daerah.

B. Potensi Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah, atau yang lebih dikenal melalui singkatannya: PAD, adalah “pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan” (Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pengertian sumber pendapatan daerah dalam arti sempit. Pendapatan Asli Daerah merupakan penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan Perundang-Undang yang berlaku. Pendapatan Asli Daerah dapat berupa hasil pajak dan retribusi daerah, bagian laba pengelolaan aset daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah daerah yang sah.

Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan yang besar kepada daerah untuk menggali potensi yang dimiliki sebagai sumber pendapatan daerah untuk membiayai pengeluaran daerah dalam rangka pelayanan publik. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, telah menetapkan sumber-sumber penerimaan daerah meliputi:

1. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari:
 - a. Pajak Daerah;
 - b. Retribusi Daerah;
 - c. Bagian Laba Pengelolaan Aset Daerah yang Dipisahkan;
 - d. Lain-lain PAD yang Sah.
2. Transfer Pemerintah Pusat terdiri dari:
 - a. Bagi Hasil Pajak;
 - b. Bagi Hasil Sumber Daya Alam;
 - c. Dana Alokasi Umum;
 - d. Dana Alokasi Khusus;
 - e. Dana Otonomi Khusus;
 - f. Dana Penyesuaian.
3. Transfer Pemerintah Provinsi, yang terdiri dari;
 - a. Bagi Hasil Pajak
 - b. Bagi Hasil Sumber Daya Alam;
 - c. Bagi Hasil Lainnya

4. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.

Selanjutnya Mardiasmo dan Makhfatih (2000:8) telah pula menguraikan bahwa:

“Potensi penerimaan daerah adalah kekuatan yang ada di suatu daerah untuk menghasilkan sejumlah penerimaan tertentu. Untuk melihat potensi sumber penerimaan daerah dibutuhkan pengetahuan tentang perkembangan beberapa variabel-variabel yang dapat dikendalikan (yaitu variabel-variabel ekonomi), dan yang tidak dapat dikendalikan (yaitu variabel-variabel ekonomi) yang dapat mempengaruhi kekuatan sumber-sumber penerimaan daerah”.

Widayat (1994:32) menguraikan beberapa cara untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui peningkatan penerimaan semua sumber Pendapatan Asli Daerah agar mendekati atau bahkan sama dengan penerimaan potensialnya. Selanjutnya dikatakan bahwa secara umum ada dua cara untuk mengupayakan peningkatan Pendapatan Asli Daerah sehingga maksimal yaitu dengan cara intensifikasi dan ekstensifikasi. Lebih lanjut diuraikan bahwa salah satu wujud nyata dari kegiatan intensifikasi ini untuk retribusi yaitu menghitung potensi seakurat mungkin, maka target penerimaan bisa mendekati potensinya. Cara ekstensifikasi dilakukan dengan mengadakan penggalan sumber-sumber objek pajak ataupun dengan menjaring wajib pajak baru.

Menurut Jaya (1996:5) beberapa hal yang dianggap menjadi penyebab utama rendahnya PAD sehingga menyebabkan tingginya ketergantungan daerah terhadap pusat, adalah sebagai berikut :

1. Kurang berperannya Perusahaan Daerah sebagai Sumber Pendapatan Daerah;

2. Tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan, karena semua jenis pajak utama yang paling produktif baik pajak langsung maupun tidak langsung ditarik oleh pusat;
3. Kendati pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan;
4. Alasan politis di mana banyak orang khawatir apabila daerah mempunyai sumber keuangan yang tinggi akan mendorong terjadinya disintegrasi dan separatisme;
5. Kelemahan dalam pemberian subsidi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang memberikan kewenangan yang lebih kecil kepada Pemerintah Daerah merencanakan pembangunan di daerahnya.

Dibalik tingginya ketergantungan daerah terhadap pusat dalam pelaksanaan otonomi daerah, Widayat (1994:31) mengemukakan beberapa faktor yang mempengaruhi rendahnya penerimaan PAD antara lain adalah :

1. Banyak sumber pendapatan di kabupaten/kota yang besar, tetapi digali oleh instansi yang lebih tinggi, misalnya pajak kendaraan bermotor (PKB), dan pajak bumi dan bangunan (PBB);
2. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) belum banyak memberikan keuntungan kepada Pemerintah Daerah;
3. Kurangnya kesadaran masyarakat dalam membayar pajak, retribusi dan pungutan lainnya;
4. Adanya kebocoran-kebocoran;
5. Biaya pungut yang masih tinggi;
6. Banyak Peraturan Daerah yang perlu disesuaikan dan disempurnakan;

7. Kemampuan masyarakat untuk membayar pajak yang masih rendah.

C. Konsep Perpajakan

Pajak merupakan sumber pendapatan yang utama untuk membiayai kegiatan pemerintah dalam menyediakan kebutuhan-kebutuhan yang tidak dihasilkan oleh swasta. Pajak disamping berperan sebagai sumber pendapatan (*budgetary function*) yang utama juga berperan sebagai alat pengatur (*regulatory function*).

Para ahli perpajakan memberikan pengertian atau definisi berbeda-beda mengenai pajak, namun demikian mempunyai arti dan tujuan yang sama. Munawir (1997: 5) mengutip pendapat Jayadiningrat memberi definisi pajak sebagai suatu kewajiban menyerahkan sebagian dari pada kekayaan kepada negara disebabkan suatu keadaan, kejadian dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan pemerintah serta dapat dipaksakan akan tetapi tidak ada jasa balik dari negara secara langsung untuk memelihara kesejahteraan umum. Selanjutnya Munawir (1997 : 3) mengutip pendapat Rachmat Sumitro mendefinisikan pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin. Mangkoesobroto (1993:181) menyatakan pajak adalah suatu pungutan hak prerogatif pemerintah, pungutan tersebut didasarkan pada undang-undang, pungutannya dapat dipaksakan kepada subjek pajak di mana tidak dapat balas jasa secara langsung terhadap penggunaannya.

Dari definisi di atas dapat ditarik kesimpulan tentang ciri-ciri yang melekat pada pengertian pajak, yaitu :

- a. Pajak dipungut oleh Negara berdasarkan Undang-Undang dan aturan pelaksanaannya;
- b. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontra prestasi individu oleh Pemerintah;
- c. Pajak dipungut oleh Pemerintah baik pusat maupun daerah;
- d. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah;
- e. Dapat dipaksakan.

Dari beberapa pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa unsur-unsur yang terkandung di dalam pengertian pajak yaitu:

1. pajak merupakan iuran masyarakat kepada negara dimana dapat diartikan yang berhak untuk melakukan pungutan pajak yaitu negara dengan alasan apapun swasta tidak boleh memungut pajak;
2. berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan);
3. pembayaran pajak tidak mempunyai kontraprestasi langsung secara individu artinya kontraprestasi diberikan oleh negara kepada rakyat dan tidak dapat dihubungkan secara langsung dengan besarnya pajak;
4. pajak diperuntukkan bagi pengeluaran pemerintah yang bersifat umum dalam arti bahwa pengeluaran pemerintah tersebut mempunyai manfaat bagi masyarakat secara umum;
5. pajak dipungut disebabkan sesuatu keadaan, kejadian atau yang memberikan kedudukan tertentu pada seseorang dengan demikian pajak hanya dapat dipungut oleh pemerintah;
6. pemerintah dapat memungut pajak kalau sudah ada undang-undangnya dan aturan pelaksanaannya;

7. pajak merupakan kewajiban masyarakat yang apabila diabaikan akan terkena sanksi sesuai undang-undang yang berlaku.

Pajak daerah yang baik merupakan pajak yang akan mendukung pemberian kewenangan kepada daerah dalam rangka pembiayaan desentralisasi, yang juga berarti memberikan suatu *local taxing power*. Untuk itu pemerintah daerah dalam melakukan pungutan pajak harus tetap menempatkan sesuai dengan fungsinya.

Sesuai dengan Mardiasmo, (2003:1-2), yaitu:

1. *Fungsi Budgeter*, adalah fungsi anggaran, yaitu sebagai sumber penerimaan untuk membiayai pengeluaran. Fungsi ini mempunyai *sifat tetap dan selalu meningkat*. Kriteria tetap dalam arti selalu dapat diharapkan sebagai sumber penerimaan, sedangkan kriteria selalu meningkat, artinya akan selalu mengalami kenaikan penerimaan.
2. *Fungsi Regulerent* (Fungsi Pengaturan), yaitu sebagai alat ukur untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi, (mengatur redistribusi barang dan jasa) dalam hal ini termasuk layanan.

Pajak daerah di samping sebagai sumber penerimaan negara yang utama (*budgetair*) juga mempunyai fungsi lain seperti alat untuk mengatur dan mengawasi kegiatan-kegiatan swasta dalam perekonomian (*regulair*). Pajak sebagai alat anggaran juga dipergunakan sebagai alat mengumpulkan dana guna membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah terutama kegiatan rutin (Suparmoko, 2000:96). Oleh sebab itu kedua fungsi pajak di atas harus dijalankan secara

seimbang karena apabila pengaturannya tidak dilaksanakan secara seimbang sangat berpengaruh terhadap kegiatan perekonomian.

Pengenaan pajak dapat menimbulkan eksternalitas yang dapat merugikan kepentingan umum, sehingga perlu adanya pengaturan untuk menjamin kelangsungan sumber daya dalam jangka panjang. Sehubungan dengan itu maka keputusan untuk mengenakan pajak terhadap suatu objek hendaknya dilakukan secara hati-hati dan bijaksana untuk menghindari terjadinya disinsentif bagi perekonomian.

Menurut Meier (1995:197-198) ada empat kriteria yang perlu dipertimbangkan untuk memungut suatu jenis pajak di negara yang sedang berkembang:

1. sebagai suatu sumber penerimaan potensial; maksudnya suatu jenis pajak harus dilihat sebagai suatu elastisitas pajak tersebut terhadap variabel-variabel makro ekonomi seperti PDRB, pendapatan per kapita dan jumlah penduduk;
2. dampak terhadap alokasi sumber ekonomi; untuk menggambarkan bahwa memadai tidaknya suatu perolehan pajak jika dikaitkan dengan bentuk dan besarnya dana yang diperlukan untuk memberikan layanan yang dibiayai sehingga beban suatu pajak dapat bermanfaat untuk mendorong penggunaan sumber daya ekonomi secara lebih efisien;
3. keadilan; yang dimaksud keadilan adalah menyangkut distribusi beban pajak, apakah tarif yang progresif atau menggunakan tarif tetap. Pembebanan pajak harus adil baik secara horizontal maupun vertikal;

4. administrasinya rendah; kriteria ini berkaitan dengan administrasi yang meliputi sistem penetapan sumber daya manusia aparatur, biaya pemungutan serta sarana dan prasarana pemungutan.

D. Pengelompokan Pajak

Pengelompokan pajak didasarkan atas golongannya, lembaga pemungut dan menurut sifatnya (Setu Setyawan dan Eny S: 2004), yaitu :

1. Berdasarkan Golongannya
 - a. Pajak Langsung adalah pajak yang pembebanannya tidak dapat dilimpahkan kepada pihak lain, tetapi harus menjadi beban langsung wajib pajak. Misalnya Pajak Penghasilan.
 - b. Pajak Tidak Langsung adalah pajak yang pembebanannya dapat dibebankan kepada pihak lain. Misalnya PPN dan PPN-BM, PBB.
2. Berdasarkan Lembaga Pemungutnya
 - a. Pajak Pusat yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan berfungsi untuk mengisi anggaran Negara dan mengatur kebijakan ekonomi dan sosial. Misalnya Pajak Penghasilan, PPN dan PPN-BM, Bea Materai.
 - b. Pajak Daerah yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah, dan digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah. Misalnya Pajak Reklame, Pajak Hiburan dan lain-lain.

3. Berdasarkan Sifatnya

- a. Pajak Subjektif, yaitu pajak yang berpangkal atau berdasarkan subjeknya, yang selanjutnya dicari syarat objektifnya. Dalam arti memperhatikan keadaan diri wajib pajak. Misalnya Pajak Penghasilan.
- b. Pajak Objektif, yaitu pajak yang pemungutannya berpangkal pada objeknya, tanpa memperhatikan keadaan dari wajib pajak. Misalnya PPN, PPN-BM, PBB.

E. Pajak Daerah

Pajak adalah iuran yang dikumpulkan dari masyarakat kepada negara yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan umum dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Soemitro, (2003), pajak adalah iuran rakyat yang dikumpulkan untuk menjadi Kas Negara berdasarkan undang-undang dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Definisi tersebut kemudian dikoreksinya yang berbunyi sebagai berikut. Pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada Kas Negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk public saving yang merupakan sumber utama untuk membiayai publik.

Dalam ketentuan umum PP No. 65 Tahun 2001 pasal 1, pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan usaha pada daerah tanpa

imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Secara administrasi daerah, pajak daerah dapat digolongkan menjadi pajak daerah tingkat provinsi dan pajak daerah tingkat kabupaten/kota.

Adapun kriteria yang harus dipenuhi suatu potensi pendapatan agar dapat menjadi objek pengenaan pajak daerah yaitu (Davey, 1988) :

1. Kecukupan dan elastisitas penerimaan dari suatu pajak harus menghasilkan penerimaan yang mampu membiayai biaya pelayanan yang akan dikeluarkan;
2. Pemerataan (keadilan) prinsipnya adalah beban pengeluaran pemerintah daerah harus ditanggung oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kesanggupannya;
3. Kemampuan/kelayakan administrasi berbagai jenis pajak di daerah sangat berbeda-beda dalam jumlah, integritas dan keputusan yang diperlukan dalam administrasinya;
4. Kesepakatan politik keputusan pembebanan pajak sangat tergantung pada kepekaan masyarakat tentang pajak dan nilai-nilai yang berlaku di suatu daerah;
5. Distorsi terhadap perekonomian implikasi pajak yang secara minimal berpengaruh terhadap perekonomian.

Menurut Davey (1988:40) secara umum perpajakan daerah dapat diartikan sebagai berikut:

1. pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri;
2. pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional, tetapi penetapan taripnya oleh pemerintah daerah;
3. pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh pemerintah daerah;
4. pajak yang dipungut dan diadminitrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagihasilkan dengan, atau dibebani pungutan tambahan (opsen) oleh pemerintah daerah.

Pajak daerah mempunyai ciri-ciri :

1. Pajak daerah yang berasal dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah;
2. Penyerahannya berdasarkan Undang-Undang;
3. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan dengan kekuatan Undang-Undang dan Peraturan Hukum;
4. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Dari ciri-ciri di atas jelas terlihat bahwa peranan Pemerintah Daerah sangat signifikan dalam penetapan dan pemungutan Pajak Daerah. Namun demikian pada prakteknya, banyak pajak yang hanya satu atau dua karakteristik seperti tersebut diatas, karena “kepemilikan” kewenangan memungut terkadang belum jelas. Sebab, adakalanya, Pemerintah Daerah ini dipungut oleh Pemerintah Pusat, tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi, namun hasilnya diberikan atau dibagihasilkan kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan Potensi Pajak Daerah

yang dimiliki oleh daerah tersebut dengan diundangkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 ada dua jenis pajak Pajak Pusat yang dilimpahkan menjadi Pajak Daerah yakni Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P-2) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Pajak daerah merupakan sumber utama Pendapatan Asli Daerah dan merupakan kewenangan dari Pemerintah Daerah Tingkat I dan II masing-masing untuk melakukan pemungutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan perundangan mengenai pajak daerah mengalami beberapa kali perubahan. Peraturan perundangan di bidang pajak daerah antara lain UU No. 11 Drt Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah, UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Kemudian pada tahun 2009 pemerintah pusat mengeluarkan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menggantikan UU No. 34 Tahun 2000.

Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 dimaksudkan agar pemerintah memberikan kesempatan untuk mengalokasikan pada daerah sumber-sumber penerimaan yang dapat dikontrol dalam rangka pembiayaan kewajiban dan tanggung jawab (pajak dan retribusi, bagi hasil). Dengan pengalokasian ini, PAD diharapkan dapat meningkat. Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk melakukan perubahan terhadap masing-masing jenis pajak. Untuk itu daerah diberikan kewenangan dalam hal ini provinsi memungut 5 jenis pajak dan kabupaten / kota memungut 11 jenis pajak. Penetapan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa

pajak tersebut secara umum dapat dipungut hampir disemua daerah dan merupakan jenis pungutan yang secara teoritis dan praktek merupakan pungutan yang baik.

Sesuai dengan pembagian administrasi daerah, maka pajak daerah dapat digolongkan menjadi 2 macam yaitu sebagai berikut :

1. Pajak Daerah Tingkat I atau Pajak Provinsi, terdiri dari:
 - a. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, yaitu pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air ;
 - b. Pajak bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, yaitu pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air sebagai akibat dari perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar menukar, hibah, warisan, atau pemasukan ke dalam badan usaha ;
 - c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor, yaitu pajak atas bahan bakar yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di atas air ;
 - d. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan, yaitu pajak atas pengambilan dan pemanfaatan air di bawah tanah dan/atau air permukaan untuk digunakan bagi orang pribadi atau badan, kecuali untuk keperluan dasar rumah tangga dan pertanian rakyat;
 - e. Pajak Rokok.

2. Pajak Daerah Tingkat II atau Pajak Kabupaten / Kota antara lain :
- a. Pajak Hotel, yaitu pajak atas pelayanan hotel. Hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang-orang untuk dapat menginap atau istirahat, memperoleh pelayanan, dan atau fasilitas lain dengan dipungut bayaran termasuk bangunan lainnya yang menyatu, dikelola dan dimiliki pihak yang sama, kecuali untuk pertokoan dan perkantoran;
 - b. Pajak Restoran, yaitu pajak atas pelayanan restoran. Restoran adalah tempat menyantap makanan dan minuman yang disediakan dengan dipungut bayaran, tidak termasuk jasa boga atau catering;
 - c. Pajak Hiburan, yaitu pajak atas terselenggaranya hiburan. Hiburan adalah semua jenis pertunjukan, permainan, ketangkasan, dan atau keramaian dengan nama dan bentuk apapun yang ditonton atau dinikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran, tidak termasuk penggunaan fasilitas untuk berolah raga;
 - d. Pajak Reklame, yaitu pajak atas penyelenggaraan reklame. Reklame adalah benda, alat pembuatan, atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial, digunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau memuji suatu barang, jasa atau orang, ataupun untuk mencari perhatian umum kepada suatu barang, jasa atau orang yang ditempatkan atau dapat dilihat, dibaca dan atau didengarkan dari suatu tempat umum kecuali yang diperlukan oleh pemerintah.

Cara penghitungan Nilai Sewa Reklame ditetapkan sebagai berikut :

$$\text{NSR} = \text{NS} + \text{NJOPR}$$

$$\text{NS} = \text{Nilai Kawasan} + \text{Nilai Sudut Pandang} + \text{Nilai Kelas}$$

Jalan + Nilai Ketinggian

NJOPR = Ukuran Media Reklame x Harga Satuan Reklame x
Jangka Waktu

NSR = Nilai Sewa Reklame

NS = Nilai Strategis

NJOPR = Nilai Jual Objek Pajak Reklame

Tarif pajak reklame ditetapkan sebesar 25 % (dua puluh lima persen) dari nilai sewa reklame. Besaran pokok pajak reklame diketahui dengan cara mengalikan tarif pajak reklame dengan dasar pengenaan pajak;

- e. Pajak Penerangan Jalan, yaitu pajak atas penggunaan listrik, dengan ketentuan bahwa diwilayah daerah tersebut tersedia penerangan jalan, yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah daerah. Berdasarkan Perda Nomor 7 Tahun 2011, pajak penerangan jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain. Objek pajak penerangan jalan adalah penggunaan tenaga listrik baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain

Tarif pajak yang ditentukan sebagai berikut :

1. Tarif pajak penerangan jalan ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen) dari jumlah pembayaran.
2. Penggunaan tenaga listrik dari sumber lain oleh industri, pertambangan minyak bumi dan gas alam, tarif pajak penerangan jalan ditetapkan sebesar 3 % (tiga persen)

3. Penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri, tarif pajak penerangan jalan ditetapkan sebesar 1,5 % (satu koma lima persen)
- Besaran Pokok pajak penerangan jalan yang terutang ditentukan dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak;
- f. Pajak Parkir, yaitu tempat parkir diluar badan jalan yang disediakan oleh pribadi atau badan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor dan garasi kendaraan bermotor yang memungut bayaran;
- g. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; Pajak yang dipungut atas kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan, baik dari sumber alam di dalam dan/atau permukaan bumi untuk dimanfaatkan.
- h. Pajak Air Tanah; Pajak yang dipungut atas kegiatan pengambilan dan/atau pengusaha air tanah.
- i. Pajak Sarang Burung Walet; Pajak yang dipungut atas kegiatan pengambilan dan/atau pengusaha sarang burung walet.
- j. PBB Perdesaan dan Perkotaan; Pajak yang dipungut atas kepemilikan, penguasaan, dan/atau pemanfaatan bumi dan/atau bangunan yang dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan/atau pertambangan.
- k. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) ; Pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan, yang selanjutnya disebut BPHTB. Perolehan atas Tanah dan / atau Bangunan

adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan / atau bangunan oleh orang pribadi atau Badan. Hak atas Tanah dan / atau Bangunan adalah hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang dibidang Pertanahan dan Bangunan.

Jenis pajak propinsi bersifat limitatif yang berarti propinsi tidak dapat memungut pajak lain selain yang telah ditetapkan. Adanya pembatasan jenis pajak propinsi tersebut terkait dengan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom yang terbatas yang hanya meliputi kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas daerah kabupaten/kota dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupate/kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu. Propinsi dapat tidak memungut pajak yang telah ditetapkan tersebut jika dipandang hasilnya kurang memadai.

Jenis pajak kabupaten/kota tidak bersifat limitatif, artinya kabupaten/kota diberi peluang untuk menggali potensi sumber-sumber keuangannya selain yang telah ditetapkan secara eksplisit dalam UU No. 28 Tahun 2009, dengan menetapkan sendiri jenis pajak yang bersifat spesifik dengan memperhatikan kriteria yang telah ditetapkan oleh undang-undang tersebut. Namun ada rambu-rambu atau kriteria yang harus diikuti :

1. Bersifat pajak dan bukan retribusi;

Pajak tersebut harus sesuai definisi pajak yang ditetapkan dalam Undang-Undang yaitu merupakan kontribusi wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah:

- Tanpa imbalan langsung yang seimbang;
 - Dapat dipaksakan berdasarkan perundang-undangan; dan
 - Digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.
2. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah, serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
 3. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Pajak ditujukan untuk kepentingan bersama yang lebih luas antara pemerintah dan masyarakat dengan memperhatikan aspek ketentraman dan kestabilan politik, ekonomi, sosial, budaya, serta pertahanan dan keamanan.
 4. Potensinya memadai, artinya hasil penerimaan pajak harus lebih besar dari biaya pemungutan.
 5. Obyek pajak bukan merupakan obyek pajak propinsi dan/atau obyek pajak pusat;

Jenis pajak yang bertentangan dengan kriteria ini, antara lain adalah pajak ganda (*double tax*), yaitu pajak dengan objek dan/atau dasar pengenaan yang tumpang tindih dengan objek dan/atau dasar pengenaan pajak lain yang sebagian atau seluruh hasilnya diterima oleh daerah.
 6. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;

Pajak tidak mengganggu alokasi sumber ekonomi dan tidak merintang arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor-impor.

7. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat.

Aspek keadilan, antara lain :

- Objek dan subjek pajak harus jelas sehingga dapat diawasi
- Pemungutannya;
- Jumlah pembayaran pajak dapat diperkirakan oleh wajib pajak;
- Tarif pajak ditetapkan dengan memperhatikan keadaan wajib pajak.

8. Aspek kemampuan masyarakat;

Pajak memperhatikan kemampuan subjek pajak untuk memikul tambahan beban pajak, sehingga sebagian besar dari beban pajak tersebut tidak dipikul oleh masyarakat yang relatif kurang mampu.

9. Menjaga kelestarian lingkungan.

Pajak harus bersifat netral terhadap lingkungan, yang berarti bahwa pengenaan pajak tidak memberikan peluang kepada daerah atau pusat atau masyarakat luas untuk merusak lingkungan.

Jika ada pajak daerah yang akan dikenakan tidak memenuhi satu saja dari rambu di atas, maka seyogyanya dipertimbangkan untuk dibatalkan pengesahannya. UU No. 28 Tahun 2009 secara tegas telah menyatakan bahwa pemerintah pusat bisa meminta daerah untuk membatalkan pajak-pajak yang dianggap tidak memenuhi syarat-syarat tersebut.

Besarnya tarif yang berlaku definitif untuk pajak kabupaten/kota ditetapkan dengan peraturan daerah, namun tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang telah ditetapkan undang-undang. Dengan adanya pemisahan jenis pajak yang

dipungut oleh propinsi dan yang dipungut oleh kabupaten/kota diharapkan tidak adanya pengenaan pajak berganda.

Menurut Kristiadi¹, pajak daerah secara teori hendaknya memenuhi beberapa persyaratan, antara lain :

- a. Tidak bertentangan atau searah dengan kebijakan pemerintah pusat
- b. Sederhana dan tidak banyak jenisnya
- c. Biaya administrasi rendah
- d. Tidak mencampuri sistem perpajakan pusat
- e. Kurang dipengaruhi oleh “business cycle” tapi dapat berkembang dengan meningkatnya kemakmuran
- f. Beban pajak relatif seimbang dan “tax base” yang sama diterapkan secara nasional

Pajak daerah yang baik merupakan pajak yang akan mendukung pemberian kewenangan kepada daerah dalam rangka pembiayaan desentralisasi. Untuk itu pemerintah daerah dalam melakukan pungutan pajak harus tetap menempatkan sesuai dengan fungsinya.

Selanjutnya untuk menilai pajak daerah menurut Devas,dkk (1989 : 61-62), dapat digunakan kriteria pengukuran sebagai berikut:

1. hasil (*Yield*) yaitu memadai tidaknya hasil suatu pajak dalam kaitannya dengan berbagai layanan yang dibiayainya, stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besar hasil pajak tersebut; perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut, dan elastisitas hasil pajak terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk dan sebagainya;

¹Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan, dan Kerjasama Internasional Departemen Keuangan RI, *Op. Cit*, hal 25

2. keadilan (*Equity*) dasar pajak dan kewajiban membayarnya harus jelas dan tidak sewenang-wenang; pajak harus adil secara horisontal (artinya, beban pajak harus sama antara berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama); adil secara vertikal (artinya, beban pajak harus lebih banyak ditanggung oleh kelompok yang memiliki sumber daya yang lebih besar), dan pajak itu haruslah adil dari tempat ke tempat (dalam arti, hendaknya tidak ada perbedaan-perbedaan besar dan sewenang-wenang dalam beban pajak dari satu daerah ke daerah lain, kecuali jika perbedaan ini mencerminkan perbedaan dalam cara menyediakan layanan masyarakat);
3. daya guna ekonomi (*Economic Efficiency*). Pajak hendaknya mendorong (atau setidaknya tidak menghambat) penggunaan sumberdaya secara berdaya guna dan pilihan produsen menjadi salah arah atau orang menjadi segan bekerja atau menabung; dan memperkecil beban lebih pajak;
4. kemampuan melaksanakan (*Ability to Implement*), suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan, dari sudut kemauan politik dan kemauan tata usaha;
5. kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah (*Stability as a Local Revenue Source*), ini berarti haruslah jelas kepada daerah mana suatu pajak harus dibayarkan, dan tempat memungut pajak sedapat mungkin sama dengan tempat akhir beban pajak; pajak tidak mudah dihindari, dengan cara memindahkan obyek pajak dari suatu daerah ke daerah lain; pajak daerah hendaknya jangan mempertajam perbedaan-perbedaan antara daerah, dari segi potensi ekonomi masing-masing, dan pajak hendaknya

tidak menimbulkan beban yang lebih besar dari kemampuan tata usaha pajak daerah.

Dalam perencanaan penerimaan pajak terdapat tiga pendekatan, yaitu (1) makro, (2) mikro, dan (3) inkremental. Pendekatan inkremental lebih praktis dan pragmatis untuk diterapkan pada perencanaan penerimaan pajak daerah. Metode yang digunakan dalam pendekatan inkremental ini dilakukan melalui perhitungan realisasi penerimaan tahun sebelumnya dengan penyesuaian terhadap pertumbuhan ekonomi dan tingkat inflasi. Penyesuaian dapat juga dilakukan terhadap variabel lain seperti bunga, harga dan produksi migas, PDRB, kurs rupiah terhadap dollar, dan faktor lain. Sementara pola variabel tax base dapat dijadikan sebagai pilihan dalam melakukan proyeksi penerimaan pajak dengan memperhatikan faktor yang mempengaruhi antara lain :

1. Kondisi ekonomi makro;
2. Daya beli masyarakat;
3. Penyediaan jasa;
4. Kebijakan publik;
5. Mobilisasi penduduk.

Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 tarif Pajak Daerah ditetapkan dalam persentase tertentu dengan batasan maksimal atau interval yang harus ditetapkan secara definitif di dalam Perda tentang Pajak Daerah. Batasan dalam penentuan tarif ini, memberikan diskresi kepada Daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah sesuai dengan potensi dan kemampuan masyarakatnya. Contoh tarif yang ditetapkan dalam UU No. 28 Tahun 2009 untuk Tarif Pajak Kendaraan Bermotor

pribadi ditetapkan sebagai berikut : untuk kepemilikan kendaraan bermotor pertama paling rendah sebesar 1% (satu persen) dan paling tinggi sebesar 2% (dua persen). Penetapan di dalam Perdanya : Tarif Pajak Kendaraan Bermotor pribadi untuk kepemilikan kendaraan bermotor pertama 1,2% (satu koma dua persen). Contoh lain untuk Tarif Pajak Hotel ditetapkan dalam UU No. 28 Tahun 2009 : Tarif Hotel ditetapkan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen). Penetapan didalam Perdanya: Tarif Pajak ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen).

Pajak Daerah yang baik pada prinsipnya harus dapat memenuhi dua kriteria. Pertama Pajak Daerah harus memberikan pendapatan yang cukup bagi daerah sesuai dengan derajat otonomi fiskal yang dimilikinya. Kedua, Pajak Daerah harus secara jelas berdampak pada tanggung jawab yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Cara yang mudah dan mungkin merupakan cara terbaik untuk mencapai tujuan ini adalah dengan membiarkan daerah menetapkan jenis pajak daerahnya sendiri sekaligus tarifnya dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di banyak negara berkembang, pemerintah-pemerintah daerah maupun unit-unit administratif memiliki kewenangan secara legal untuk membebankan pajak, tetapi basis pengenaan pajak yang dimilikinya terlalu lemah serta mereka masih sangat tergantung terhadap subsidi-subsidi yang diberikan oleh pemerintah pusat, sehingga kewenangan yang dimilikinya untuk membebankan pajak tersebut seringkali tidak dapat dilakukan.

Penyempurnaan system administrasi Pajak Daerah menyangkut melakukan reformasi pengaturan pemungutan Pajak Daerah. Hal ini ditujukan agar para Wajib Pajak Daerah dapat secara optimal memenuhi kewajibannya dengan

membayar Pajak Daerah sebagaimana mestinya. Serangkaian cara dapat dilakukan untuk mewujudkan hal ini, seperti : melakukan perbaikan metode identifikasi, mekanisme registrasi, dan pemungutan; mengembangkan system evaluasi; merencanakan dengan lebih baik sistem pengawasan, pemungutan dan pelaporan keuangannya.

F. Sistem Pemungutan Pajak Daerah

Sistem pemungutan pajak yang dilakukan oleh daerah saat ini dibagi atas 3, yaitu sebagai berikut:

1. Sistem Official Assesment

Pemungutan yang memberi wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh Wajib Pajak atau dibayar sendiri oleh Wajib Pajak. Sistem ini dilakukan dengan memberi kepercayaan kepada wajib pajak untuk menghitung, membayar, dan melaporkan sendiri pajak yang terutang dengan menggunakan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah (SPTPD).

Ciri-cirinya sebagai berikut :

- a. Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada fiskus
- b. Wajib Pajak bersifat pasif
- c. Utang pajak timbul setelah dikeluarkan surat ketetapan pajak oleh fiskus

2. Sistem Self Assessment

Sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada Wajib Pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak terutang atau tetapkan oleh

Kepala Daerah. Dalam sistem ini pajak dibayar oleh wajib pajak setelah terlebih dahulu ditetapkan oleh Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk.

Ciri-cirinya sebagai berikut :

- a. Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada Wajib Pajak sendiri
 - b. Wajib Pajak aktif, mulai dari menghitung, menyetor dan melaporkan sendiri pajak yang terutang
 - c. Fiskus tidak campur dan hanya mengawasi
3. Sistem *With Holding*

Sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan bukan Wajib Pajak yang berangkutan) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh Wajib Pajak. Ciri-cirinya adalah wewenang menentukan besarnya pajak yang terutang ada pada pihak ketiga, pihak selain fiskus dan Wajib Pajak atau dipungut oleh pemungut pajak. Dalam sistem ini pengenaan pajak dipungut oleh pemungut pajak pada sumbernya.

G. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penerimaan Pajak Daerah

Menurut Musgraves (1998) pendapatan telah diterima secara luas sebagai ukuran untuk menentukan kemampuan membayar pajak. Demikian juga Mangkoesebroto (2001) menegaskan bahwa ukuran yang umum untuk mengukur kemampuan seseorang membayar pajak adalah pendapatan. Adapun Sriyana (1999) menekankan bahwa besar kecilnya penerimaan pajak akan sangat ditentukan oleh pendapatan perkapita, jumlah penduduk dan kebijakan pemerintah, baik pusat

maupun daerah. Wantara (1997) juga mengemukakan bahwa besar kecilnya penerimaan di sektor pajak juga dipengaruhi oleh laju wisatawan asing dan domestik. Selanjutnya Prakoso (2005) menambahkan bahwa dalam pemungutan pajak maka jumlah subjek dan objek pajak akan mempengaruhi penerimaan pajak dari hasil pungutan tersebut.

Salah satu dasar pengenaan pajak hotel adalah pembayaran yang dilakukan oleh tamu yang menginap. Tamu yang menginap pembayarannya didasarkan pada kamar yang disewa. Dari pembayaran yang dilakukan, maka dasar pengenaan pajaknya dapat didekati dengan besarnya tingkat hunian kamar. Sehingga secara spesifik faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak hotel adalah hunian kamar hotel.

Pajak restoran subjeknya dapat dilihat dari konsumen restoran. Sebagian besar konsumen restoran adalah masyarakat berpendapatan menengah keatas yang potensinya dapat dilihat dari pendapatan perkapita. Jadi spesifikasi faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak restoran adalah pendapatan perkapita.

Pajak hiburan subjeknya dapat dilihat dari jumlah penonton yang menonton (menikmati) hiburan. Sementara itu salah satu motif wisatawan melakukan perjalanan wisata adalah untuk menikmati hiburan yang ada dalam obyek wisata. Adapun hiburan dalam obyek wisata sendiri dikenakan pungutan pajak. Berdasarkan hal tersebut, subjek pajak hiburan dapat didekati oleh jumlah pengunjung obyek wisata. Jadi secara spesifik faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak hiburan adalah jumlah pengunjung obyek wisata.

Mengacu pada PP No. 65 Tahun 2001 pajak reklame dikenakan atas penyelenggaraan reklame. Minat untuk memasang reklame ditentukan oleh seberapa besar kepentingan orang atau badan usaha untuk memperkenalkan produk barang atau jasa, dalam hal ini adalah produsen (industri). Sehingga produsen adalah merupakan subjek pajak. Ini berarti dasar pengenaan pajak reklame dapat didekati dengan seberapa banyak produsen (industri) yang ada walaupun tidak semua produsen tersebut memasang reklame. Jadi secara spesifik faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak reklame adalah jumlah industri.

Mengacu pada PP No. 65 Tahun 2001 wajib pajak dari pajak penerangan jalan adalah orang pribadi atau badan yang menjadi pelanggan listrik dan atau pengguna tenaga listrik. Dasar pengenaan pajaknya adalah nilai jual tenaga listrik yang dipakai. Berdasarkan pada hal tersebut maka potensi pajaknya adalah pelanggan listrik. Ini berarti secara spesifik faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak penerangan jalan adalah jumlah pelanggan listrik.

H. Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Pajak Daerah

Sejak pelaksanaan otonomi daerah, peningkatan PAD selalu menjadi pembahasan penting termasuk bagaimana strategi peningkatannya. Hal ini mengingat bahwa kemandirian daerah menjadi tuntutan utama sejak diberlakukannya otonomi daerah tahun 2001. Belum adanya perubahan yang signifikan terhadap peningkatan PAD sampai saat ini (khususnya pajak daerah) disebabkan antara lain oleh ketidakmampuan daerah dalam membuat strategi koleksi dan memetakan potensi pajak daerah. Teknik yang digunakan untuk mengukur potensi seringkali tidak realistis yakni hanya didasarkan pada keinginan untuk senantiasa menaikkan

pajak daerah, itupun dengan estimasi yang seringkali tidak akurat tanpa melihat aspek lain yang mempengaruhi keputusan tersebut.

Dalam pengelolaan PAD, ada banyak faktor yang menjadi penghambat, sehingga potensi penerimaan yang ditemukan atau diperoleh sulit untuk direalisasikan. Permasalahan dalam proses pengelolaan penerimaan PAD untuk setiap jenis penerimaan terdapat perbedaan cara penanganan atau pengelolaannya. Secara umum kendala dalam merealisasikan potensi antara lain adalah :

- a. Perangkat hukum di daerah, terutama keberadaan perda yang ada masih didasarkan pada UU yang lama, sehingga potensi penerimaan yang ditemukan atau diperoleh sulit untuk direalisasikan.
- b. Belum konsisten para penegak hukum administrasi kalangan birokrat pemda dalam memberikan sanksi terhadap subjek hukum yang melalaikan kewajiban wajib pajak dalam membayar pajak daerah. Petugas lebih cenderung menggunakan pendekatan persuasif dan toleransi dalam melakukan penegakan hukum.
- c. Kelemahan di lingkungan aparaturnya pemerintah daerah, baik pejabat yang mengambil keputusan penetapan pajak, maupun pelaksana lapangan dalam melakukan identifikasi terhadap jenis kegiatan atau usaha yang wajib dikenakan pajak serta minimnya ketersediaan data base potensi objek pajak.
- d. Kurangnya informasi dan sosialisasi terhadap dinamika kebijakan pajak daerah yang dapat menimbulkan kurang kepedulian dari warga masyarakat untuk segera membayar pajak tatkala mendekati jatuh tempo.

- e. Masih lemahnya pengawasan termasuk instrumennya, sehingga menimbulkan tidak optimalnya pencapaian realisasi sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Beberapa pola dan strategi yang bisa dilakukan dalam meningkatkan PAD terutama terhadap pajak adalah :

- a. Penyederhanaan sistem dan prosedur pajak
 - 1) Harus ada pelayanan prima, dalam artian waktu dan tempat harus jelas serta sikap yang ramah dari petugas pajak itu sendiri. Untuk tahap awal bisa dibentuk seperti KP2T untuk pajak, dimana masyarakat hanya pergi ke satu tempat untuk melakukan pembayaran.
 - 2) Karena sistem tersebut belum efektif maka pemerintah daerah dapat melakukan sistem jemput bola dimana pajak tersebut langsung dijemput oleh petugas pajak.
- b. Peningkatan pengawasan terhadap penerimaan pajak baik terhadap wajib pajak maupun petugas pajak. Untuk wajib pajak harus ada kontrol dari pemerintah daerah terhadap nota penjualan. Sedangkan untuk petugas harus ada peningkatan WASKAT (pengawasan melekat) dari atasan kepada bawahan.
- c. Membenahi peraturan-peraturan daerah terkait dengan berbagai jenis pungutan pajak.
- d. Perlu meminta masukan yang kepada masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah khususnya pajak daerah agar masyarakat tidak terbebani.

- e. Peningkatan SDM, dalam hal ini bisa berupa pemberian pelatihan bagi petugas pajak (pembinaan tersebut dilakukan oleh atasan).

I. Pajak Restoran

Sesuai dengan Perda Kota Metro Nomor 02 Tahun 2012, pasal 1 menyatakan bahwa restoran adalah fasilitas penyediaan makanan dan/atau minuman dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga rumah makan, kafetaria, kantin, warung, bar dan sejenisnya termasuk jasa boga/*catering*. Pajak restoran adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran atau pajak atas pelayanan restoran. Pelayanan yang disediakan restoran meliputi penjualan dan/atau minuman yang dikonsumsi oleh pembeli, baik dikonsumsi ditempat pelayanan maupun di tempat lain.

Objek pajak restoran adalah setiap pelayanan yang disediakan oleh restoran. Pelayanan yang disediakan oleh restoran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi pelayanan penjualan makanan dan atau minuman yang dikonsumsi oleh pembeli baik dikonsumsi di tempat pelayanan maupun di tempat lain. Tidak termasuk objek pajak restoran sebagaimana dimaksud dalam pada ayat (2) adalah pelayanan yang disediakan oleh restoran yang nilai penjualannya tidak melebihi Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) per bulan.

Dasar pengenaan Pajak Restoran atau tarif pajak yang dikenakan untuk pajak restoran adalah jumlah pembayaran yang diterima atau seharusnya diterima restoran.

Selanjutnya tarif Pajak Restoran ditetapkan 10% dari jumlah pembayaran. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk menetapkan tarif pajak yang dipandang sesuai dengan kondisi masing-masing daerah kabupaten/kota. Dengan demikian, setiap daerah kota/kabupaten diberi kewenangan untuk menetapkan besarnya tarif pajak yang mungkin berbeda dengan kabupaten/kota lainnya.

Besarnya pokok Pajak Restoran yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan dasar pengenaan pajak. Secara umum perhitungan Pajak Restoran adalah sesuai dengan rumus berikut :

$$\text{Pajak Terutang} = \textit{Tarif Pajak} \times \textit{Dasar Pengenaan Pajak}$$

Potensi Pajak Restoran ini diperoleh dengan cara mengalikan jumlah pengunjung yang datang ke restoran, tarif rata-rata makanan dan minuman yang dijual, rata-rata jumlah hari kerja dalam 1 bulan (sesuai dengan aturan pemilik restoran), dan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah.

$$\text{Potensi Pajak Restoran} = \textit{Jumlah pengunjung} \times \textit{Tarif rata-rata} \times \textit{Jumlah hari kerja rata-rata} \times \textit{12 bln} \times \textit{10\%}$$

J. Hubungan Pajak dengan Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi merupakan proses kenaikan kapasitas produksi suatu perekonomian yang diwujudkan dalam bentuk kenaikan pendapatan nasional. Suatu negara dikatakan mengalami pertumbuhan ekonomi apabila terjadi peningkatan pendapatan nasional riil di negara tersebut. Pertumbuhan ekonomi akan memberikan kesejahteraan ekonomi yang lebih baik bagi penduduk suatu

wilayah, apabila digunakan alat ukur yang tepat. Beberapa alat ukur diantaranya Produk Domestik Bruto, pendapatan perkapita, pendapatan per jam kerja dan angka harapan hidup.

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yakni nilai total atas segenap output akhir yang dihasilkan oleh suatu perekonomian dalam suatu wilayah, pada umumnya dalam jangka waktu satu tahun (Todaro : 2003 : 38). PDRB digunakan oleh banyak negara sebagai tolok ukur tingkat kesejahteraan, ekonomi penduduk, sehingga kecenderungan pendapatan penduduk meningkat. Jika pendapatan penduduk meningkat, maka akan mengubah pola konsumsinya, dimana kelebihan dari seluruh pendapatannya setelah dikonsumsi merupakan kekayaan tambahan.

Mengaitkan PDRB sebagai indikator sosial ekonomi masyarakat dengan pajak daerah terutama pajak yang berbasis pajak pendapatan, dilihat dari sisi penghasilan masyarakat bahwa penghasilan adalah semua penerimaan yang dapat menambah konsumsi dan meningkatkan kekayaan atau tabungan (Mangkoesobroto:2001:235).

Menurut pandangan Keynes (Dornbusch:2004:193), kegiatan ekonomi sangat tergantung kepada pembelanjaan atau pengeluaran agregat untuk membeli barang dan jasa yang dilakukan dalam perekonomian pada suatu waktu tertentu biasanya di ukur untuk satu tahun. Komponen utama dari pembelanjaan agregat adalah konsumsi rumah tangga (C), Investasi yang dilakukan oleh pihak swasta (I), Pengeluaran Pemerintah dalam bentuk konsumsi dan Investasi Pemerintah (G), dan Ekspor Netto (NX).

Secara (regional) untuk seluruh kabupaten atau kota, pengenaan pajak langsung yang beban pajaknya tidak dapat digeserkan jelas akan mengurangi tingkat pendapatan yang siap dibelanjakan (disposable income) dan tentu mengurangi tingkat konsumsi dan tabungan masyarakat. Pengenaan pajak daerah akan meningkatkan pendapatan yang dikonsumsi. Apabila tingkat konsumsi masyarakat menurun, maka akan berpengaruh terhadap pendapatan regional dalam perekonomian daerah yang bersangkutan.

K. Penelitian Terdahulu

Lee dan Snow (1997) mengemukakan bahwa apabila pemerintah daerah akan menaikkan penerimaan pajak daerah, maka sebaiknya pemerintah daerah memperhitungkan kemampuan membayar dari masyarakat di daerah tersebut dengan mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi dan politik.

Miller dan Russek (1997) meneliti tentang struktur fiskal dan pertumbuhan ekonomi pada tingkat negara bagian dan daerah di Amerika Serikat. Dari hasil penelitian ditemukan bahwa di satu sisi pajak dapat berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi bila hasilnya digunakan untuk membiayai pelayanan publik dan di sisi lain dapat berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi bila hasilnya digunakan untuk pembayaran transfer. Implikasinya adalah bahwa baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus dapat mendorong penerimaan melalui pajak dan menggunakannya secara tepat untuk membiayai pengeluaran yang bersifat strategis untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

Reksohadiprodo (1999) berpendapat bahwa penerimaan pajak merupakan bagian terpenting dari penerimaan pemerintah di samping penerimaan dari minyak bumi dan gas alam serta penerimaan negara bukan pajak. Apabila Indonesia ingin mandiri maka penerimaan dari pajak haruslah ditingkatkan agar supaya dapat dijadikan substitusi pinjaman luar negeri.

Waroy (1997) menganalisis potensi jenis pajak dan retribusi daerah berkaitan dengan otonomisasi daerah tingkat II Sorong, hasil penelitian menunjukkan bahwa kontribusi PAD Kabupaten Sorong terhadap total penerimaan (APBD) sangat rendah yaitu rata-rata 4,59%. Apabila dikaitkan dengan tolok ukur otonomisasi hasil penelitian Departemen Dalam Negeri dan Fisipol UGM, maka klasifikasi kemampuan kabupaten ini untuk berotonomi sangat kurang karena termasuk dalam daerah tingkat II yang mempunyai rasio kontribusi terhadap total APBD-nya antara 0% - 10%. Bharantika (1999) meneliti klasifikasi sumber-sumber PAD yang potensial untuk dikembangkan dan faktor-faktor yang mempengaruhi upaya peningkatannya di Kabupaten Jayapura, hasil penelitiannya menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan Kabupaten Jayapura terhadap sumbangan dan bantuan dari pemerintah pusat adalah tinggi yaitu rata-rata 0,0648 rasio rata-rata ini menunjukkan bahwa peran PAD hanya sebesar 6,48% dari sebesar 93,52% merupakan ketergantungan daerah terhadap sumbangan dan bantuan dari pemerintah pusat dan daerah tingkat I.

Insukindro, dkk (1994) berpendapat bahwa pajak dan retribusi daerah sebagai sumber utama pendapatan asli daerah, dan pada umumnya retribusi daerah lebih dominan. Sumbangan penerimaan asli daerah terhadap total penerimaan anggaran

pendapatan dan belanja daerah rendah, karena upaya merealisasikan peningkatan pendapatan asli daerah tidak didasarkan potensi PAD tetapi ditargetkan berdasarkan realisasi sebelumnya.

Penelitian ini dengan penelitian terdahulu terdapat beberapa kesamaan antara lain permasalahan yang dibahas, metodologinya serta beberapa alat analisis yang dipergunakan. Adapun yang membedakan dengan penelitian terdahulu, adalah mengenai lokasi penelitian serta data yang digunakan yaitu Kota Metro.