

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pajak Progresif Kendaraan Bermotor

2.1.1 Pengertian Pajak

Beberapa pengertian pajak menurut beberapa ahli sebagaimana dikemukakan adalah sebagai berikut:

- a. Pajak adalah bantuan, baik secara langsung maupun tidak yang dipaksakan oleh kekuasaan publik dari penduduk atau dari barang untuk menutup belanja pemerintah.
- b. Pajak adalah bantuan uang secara insidental atau secara periodik (dengan tidak ada kontraprestasinya), yang dipungut oleh badan yang bersifat umum (negara), untuk memperoleh pendapatan, dimana terdapat suatu *tax base* (sasaran pemajakan), yang karena undang-undang telah menimbulkan hutang pajak.
- c. Uang pajak digunakan untuk produksi barang dan jasa, jadi benefit diberikan kepada masyarakat hanya tidak mullah ditunjukkannya apalagi secara perorangan.
- d. Pajak adalah prestasi yang dipaksakan, sepihak oleh dan terhutang kepada penguasa (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum) tanpa adanya

- e. kontraprestasi dan semata-mata digunakan untuk menutupi pengeluaran-pengeluaran umum.
- f. Pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terhutang melalui norma-norma umum dan yang dapat dipaksakan tanpa adakalanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual untuk membiayai pengeluaran pemerintah.
- g. Pajak adalah iuran wajib berupa uang atau barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.
- h. Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa pengertian pajak adalah iuran rakyat kepada Negara berupa uang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan undang-undang yang digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Serta pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara, khususnya di dalam pelaksanaan pembangunan karena pajak merupakan sumber pendapatan negara untuk membiayai semua pengeluaran termasuk pengeluaran pembangunan. Pajak mempunyai beberapa fungsi sebagai berikut:

- a. Fungsi anggaran (budgetair)
Sebagai sumber pendapatan negara, pajak berfungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara. Untuk menjalankan tugas-tugas rutin negara dan melaksanakan pembangunan, negara membutuhkan biaya. Biaya ini dapat diperoleh dari penerimaan pajak. Dewasa ini pajak digunakan untuk pembiayaan rutin seperti belanja pegawai, belanja barang, pemeliharaan, dan lain sebagainya. Untuk pembiayaan pembangunan, uang dikeluarkan dari Tabungan pemerintah, yakni penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin. Tabungan pemerintah ini dari tahun ke tahun harus ditingkatkan sesuai kebutuhan pembiayaan pembangunan yang semakin meningkat dan ini terutama diharapkan dari sektor pajak.
- b. Fungsi mengatur (regulerend)
Pemerintah bisa mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak. Dengan fungsi mengatur, pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Contohnya dalam rangka menggiring penanaman modal, baik dalam negeri maupun luar negeri, diberikan berbagai macam fasilitas keringanan pajak. Dalam rangka melindungi produksi dalam negeri, pemerintah menetapkan bea masuk yang tinggi untuk produk luar negeri.
- c. Fungsi stabilitas
Dengan adanya pajak, pemerintah memiliki dana untuk menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga sehingga inflasi dapat dikendalikan, hal ini bisa dilakukan antara lain dengan jalan mengatur peredaran uang di masyarakat, pemungutan pajak, penggunaan pajak yang efektif dan efisien.
- d. Fungsi redistribusi pendapatan
Pajak yang sudah dipungut oleh negara akan digunakan untuk membiayai semua kepentingan umum, termasuk juga untuk membiayai pembangunan sehingga dapat membuka kesempatan kedaerah, yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat.

Tidaklah mudah untuk membebankan pajak pada masyarakat. Bila terlalu tinggi, masyarakat akan enggan membayar pajak, namun bila terlalu rendah maka pembangunan tidak akan berjalan karena dana yang kurang. Agar tidak menimbulkan berbagai masalah, maka pemungutan pajak harus memenuhi persyaratan yaitu:

- a. Pemungutan pajak harus adil
Seperti halnya produk hukum pajak pun mempunyai tujuan untuk menciptakan keadilan dalam hal pemungutan pajak. Adil dalam perundangundangan maupun adil dalam pelaksanaannya. Contohnya adalah dengan mengatur hak dan kewajiban para wajib pajak, pajak diberlakukan bagi setiap warga negara

yang memenuhi syarat sebagai wajib pajak dan sanksi atas pelanggaran pajak diberlakukan secara umum sesuai dengan berat ringannya pelanggaran

- b. Pengaturan pajak harus berdasarkan undang-undang
 Sesuai dengan Pasal 23 UUD 1945 yang berbunyi: "Pajak dan pungutan yang bersifat untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang", ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan UU tentang pajak, yaitu pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara yang berdasarkan UU tersebut harus dijamin kelancarannya
- c. Jaminan hukum
 Jaminan hukum bagi para wajib pajak untuk tidak diperlakukan secara umum. Jaminan hukum akan terjaganya kerahasiaan bagi para wajib pajak.
- d. Pungutan pajak tidak mengganggu perekonomian
 Pemungutan pajak harus diusahakan sedemikian rupa agar tidak mengganggu kondisi perekonomian, baik kegiatan produksi, perdagangan, maupun jasa. Pemungutan pajak jangan sampai merugikan kepentingan masyarakat dan menghambat lajunya usaha masyarakat pemasok pajak, terutama masyarakat kecil dan menengah.
- e. Pemungutan pajak harus efisien
 Biaya-biaya yang dikeluarkan dalam rangka pemungutan pajak harus diperhitungkan. Jangan sampai pajak yang diterima lebih rendah daripada biaya pengurusan pajak tersebut. Oleh karena itu, sistem pemungutan pajak harus sederhana, dan mudah untuk dilaksanakan. Dengan demikian, wajib pajak tidak akan mengalami kesulitan dalam pembayaran pajak baik dari segi penghitungan maupun dari segi waktu.
- f. Sistem pemungutan pajak harus sederhana
 Bagaimana pajak dipungut akan sangat menentukan keberhasilan dalam pungutan pajak. Sistem yang sederhana akan memudahkan wajib pajak dalam menghitung beban pajak yang harus dibiayai sehingga akan memberikan dapat positif bagi para wajib pajak untuk meningkatkan kesadaran dalam pembayaran pajak. Sebaliknya, jika sistem pemungutan pajak rumit, orang akan semakin enggan membayar pajak.⁶

2.1.2 Pajak Progresif Kendaraan Bermotor

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah maka diketahui bahwa pengaturan mengenai pajak progresif kendaraan bermotor adalah sebagai berikut:

⁶ Joseph R. Kaho. *Keuangan di Era Otonomi Daerah*. hlm.46-47

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diketahui bahwa:

- (1) Objek Pajak Kendaraan Bermotor adalah kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor.
- (2) Termasuk dalam pengertian Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kendaraan bermotor beroda beserta gandengannya, yang dihasilkan di semua jenis jalan darat dan kendaraan bermotor yang dioperasikan di air dengan ukuran isi kotor GT 5 (lima *Gross Tonnage*) sampai dengan GT 7 (tujuh *Gross Tonnage*)
- (3) Dikecualikan dari pengertian Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat 2 adalah:
 - a. Kereta api;
 - b. Kendaraan bermotor yang semata-mata digunakan untuk keperluan pertahanan dan keamanan negara;
 - c. Kendaraan Bermotor yang dimiliki dan/atau dikuasai kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbal balik dan lembaga-lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan pajak dari Pemerintah;
 - d. Objek Pajak lainnya yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diketahui bahwa:

- (1) Subjek Pajak Kendaraan Bermotor adalah orang pribadi atau Badan yang memiliki dan/atau menguasai Kendaraan Bermotor.
- (2) Wajib Pajak Kendaraan Bermotor adalah orang pribadi atau Badan yang memiliki Kendaraan Bermotor.
- (3) Dalam hal Wajib Pajak Badan, kewajiban perpajakannya diwakili oleh pengurus atau kuasa Badan tersebut.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diketahui bahwa:

- (1) Dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor adalah hasil perkalian dari 2 (dua) unsur pokok:
 - a. Nilai Jual Kendaraan Bermotor; dan

- b. Bobot yang mencerminkan secara relatif tingkat kerusakan jalan dan/atau pencemaran lingkungan akibat penggunaan Kendaraan Bermotor.
- (2) Khusus untuk Kendaraan Bermotor yang digunakan di luar jalan umum, termasuk alat-alat berat dan alat-alat besar Berta kendaraan di air, dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor adalah Nilai Jual Kendaraan Bermotor.
 - (3) Bobot sebagaimana dimaksud pada. ayat (1) huruf b dinyatakan dalam koefisien yang nilainya 1 (satu) atau lebih besar dari 1 (satu), dengan pengertian sebagai berikut:
 - a. koefisien sama dengan 1 (satu) berarti kerusakan jalan dan/atau pencemaran lingkungan oleh penggunaan Kendaraan Bermotor tersebut dianggap masih dalam batas toleransi; dan
 - b. koefisien lebih besar dari 1 (satu) berarti penggunaan Kendaraan Bermotor tersebut dianggap melewati batas toleransi.
 - (4) Nilai Jual Kendaraan Bermotor ditentukan berdasarkan Harga Pasaran Umum atas suatu Kendaraan Bermotor.
 - (5) Harga Pasaran Umum sebagaimana dimaksud pada, ayat (4) adalah harga rata-rata yang diperoleh dari berbagai sumber data yang akurat.
 - (6) Nilai Jual Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada, ayat (4) ditetapkan berdasarkan Harga Pasaran Umum pada, minggu pertama bulan Desember Tahun Pajak sebelumnya.
 - (7) Dalam hal Harga Pasaran Umum suatu Kendaraan Bermotor tidak diketahui, Nilai Jual Kendaraan Bermotor dapat ditentukan berdasarkan sebagian atau seluruh faktor-faktor:
 - a. harga Kendaraan Bermotor dengan isi silinder dan/atau satuan tenaga yang sama;
 - b. penggunaan Kendaraan Bermotor untuk umum atau pribadi;
 - c. harga Kendaraan Bermotor dengan merek Kendaraan Bermotor yang sama;
 - d. harga Kendaraan Bermotor dengan tahun pembuatan Kendaraan Bermotor yang sama;
 - e. harga Kendaraan Bermotor dengan pembuat Kendaraan Ben rotor;
 - f. harga Kendaraan Bermotor dengan Kendaraan Bermotor sejenis; dan
 - g. harga Kendaraan Bermotor berdasarkan dokumen Pemberitahuan Impor Barang (PIB).
 - (8) Bobot sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dihitung berdasarkan faktor-faktor:
 - a. tekanan gandar, yang dibedakan atas dasar jumlah sumbu/as, rods, dan berat Kendaraan Bermotor;

- b. jenis bahan bakar Kendaraan Bermotor yang dibedakan menurut solar, bensin, gas, listrik, tenaga surya, atau jenis bahan bakar lainnya; dan
 - c. jenis, penggunaan, tahun pembuatan, dan ciri-ciri mesin Kendaraan Bermotor yang dibedakan berdasarkan jenis mesin 2 tak atau 4 tak, dan isi silinder.
- (9) Penghitungan dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), dan ayat (8) dinyatakan dalam suatu Label yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Keuangan.
- (10) Penghitungan dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (9) ditinjau kembali setiap tahun.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diketahui bahwa:

- (1) Tarif Pajak Kendaraan Bermotor pribadi ditetapkan sebagai berikut:
- a. Untuk kepemilikan Kendaraan Bermotor pertama paling rendah sebesar 1% (satu persen) dan paling tinggi sebesar 2% (dua persen);
 - b. Untuk kepemilikan Kendaraan Bermotor kedua dan seterusnya tarif dapat ditetapkan secara progresif paling rendah sebesar 2% (dua persen) dan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen).
 - c. Kepemilikan Kendaraan Bermotor didasarkan atas nama dan/atau alamat yang sama.
 - d. Tarif Pajak Kendaraan Bermotor angkutan umum, ambulans, pemadam kebakaran, sosial keagamaan, lembaga sosial dan keagamaan, Pemerintah/TNI/POLRI, Pemerintah Daerah, dan kendaraan lain yang ditetapkan dengan Peraturan. Daerah ditetapkan paling rendah sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dan paling tinggi sebesar 1% (satu persen).
 - e. Tarif Pajak Kendaraan Bermotor alat-alat berat dan alat-alat besar ditetapkan paling rendah sebesar 0,1 % (nol koma satu persen) dan paling tinggi sebesar 0,2% (nol koma dua persen).
 - f. Tarif Pajak Kendaraan Bermotor ditetapkan dengan Peraturan. Daerah.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diketahui bahwa:

- (1) Besaran pokok Pajak Kendaraan Bermotor yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (5)

dengan dasar pengenaan pajak sebagaimana, dimaksud dalam Pasal 5 ayat (9).

- (2) Pajak Kendaraan Bermotor yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat Kendaraan Bermotor terdaftar.
- (3) Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dilakukan bersamaan dengan penerbitan Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor.
- (4) Pemungutan pajak tahun berikutnya dilakukan di kas daerah atau bank yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan

Retribusi Daerah diketahui bahwa:

- (1) Pajak Kendaraan Bermotor dikenakan untuk Masa Pajak 12 (dua belas) bulan berturut-turut dihitung mulai saat pendaftaran Kendaraan Bermotor.
- (2) Pajak Kendaraan Bermotor dibayar sekaligus di muka.
- (3) Untuk Pajak Kendaraan Bermotor yang karena keadaan kahar (force majeure) Masa Pajaknya tidak sampai 12 (dua belas) bulan, dapat dilakukan restitusi atas pajak yang sudah dibayar untuk porsi Masa Pajak yang belum dilalui.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan restitusi diatur dengan Peraturan Gubernur.
- (5) Hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor paling sedikit 10% (sepuluh persen), termasuk yang dibagikan kepada kabupaten/kota, dialokasikan untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda dan sarana transportasi umum.

2.1.3 Pengertian Pajak Kendaraan Bermotor

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah maka, diketahui bahwa pajak kendaraan bermotor adalah pajak atas kepemilikan atau penguasaan kendaraan bermotor. Sedangkan kendaraan bermotor adalah semua kendaraan beroda dua atau lebih, beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat dan digerakan oleh peralatan teknik,

berupa motor atau peralatan lain yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga.

Kendaraan bermotor itu sendiri adalah kendaraan yang digerakkan oleh motor/mekanik, tidak termasuk kendaraan yang berjalan diatas rel. jadi kendaraan bermotor adalah kendaraan yang berjalan diatas aspal dan tanah seperti mobil sedan, bis, truck, trailer, pick-up, kendaraan beroda tiga dan beroda dua dan sebagainya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah maka diketahui bahwa pajak kendaraan bermotor termasuk pada pajak daerah maka subjek retribusi daerah sebagai berikut:

1. Retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.
2. Retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.
3. Retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah.

Sama seperti subjek retribusi daerah karena pajak kendaraan bermotor termasuk pada pajak daerah maka Objek retribusi daerah terdiri dari

1. Jasa umum yaitu berupa pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat diminati oleh orang pribadi atau badan.

2. Jasa, usaha yaitu berupa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial.
3. Perizinan tertentu yaitu 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.

Salah satu sumber dana yang dapat digunakan untuk membiayai sarana dan prasarana di setup daerah yaitu berasal dari pajak atau pendapatan asli daerah sendiri. Berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah, khususnya asas desentralisasi, pemerintah daerah memiliki sumber penerimaan yang terdiri atas hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, laba perusahaan daerah, dan pendapatan asli daerah yang sah. Salah satu pendapatan asli daerah sendiri adalah dari sektor kendaraan bermotor. Sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah yang berpengaruh, terhadap pendapatan daerah. Dengan ditetapkannya suatu penerimaan pajak diharapkan mampu meningkatkan dari sector pajak, dalam hal ini khususnya dari pajak kendaraan bermotor.

2.2 Pendapatan Asli Daerah

2.2.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Untuk menentukan

corak otonomi daerah, maka salah satu variabel pokok yang digunakan adalah kemampuan keuangan daerah. Selanjutnya, kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari rasio PAD terhadap APBD. Dengan demikian maka besarnya PAD menjadi unsur yang sangat penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah.

Peran PAD sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah masih rendah. Kendatipun perolehan PAD setiap tahunnya relatif meningkat namun masih kurang mampu menambah laju pertumbuhan ekonomi daerah. Untuk beberapa daerah yang relatif minus dengan kecilnya pecan PAD dalam APBD, maka upaya satu-satunya adalah menarik investasi swasta domestik ke daerah minus. Pendekatan ini tidaklah mudah dilakukan sebab swasta justru lebih berorientasi kepada daerah yang relatif menguntungkan dari segi ekonomi.⁷

Melihat kenyataan yang ada bahwa PAD yang diperoleh pada umumnya masih relatif rendah, maka tidak sedikit Pemerintah Daerah yang merasa khawatir melaksanakan otonomi daerah. Kekhawatiran yang berlebihan bagi daerah, terlebih bagi daerah miskin dalam menghadapi otonomi daerah mestinya tidak perlu terjadi. Pertimbangan pemberian otonomi daerah tidaklah mesti dilihat dari pertimbangan keuangan semata, sekiranya pertimbangan ini masih tetap mendominasi pemberian otonomi ini tidak akan terlaksana. Sebenarnya apabila diberikan mekanisme kewenangan yang lebih luas dalam bidang keuangan, maka Pemerintah Daerah dapat menggali dan mengembangkan potensi yang dimilikinya.

⁷ Baswir, R, *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. hlm 12

Otonomi daerah diharapkan lebih menekankan kepada mekanisme yang memberikan kewenangan yang luas kepada daerah dalam bidang keuangan, karena dengan kewenangan tersebut uang akan dapat dicari semaksimal mungkin tentu saja dengan memperhatikan potensi daerah serta kemampuan aparat pemerintah untuk mengambil inisiatif guna menemukan sumber-sumber keuangan yang baru. Kewenangan yang luas bagi daerah akan dapat menentukan mana sumber dana yang dapat digali dan mana yang secara potensial dapat dikembangkan.

2.2.2 Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah

Sumber-sumber PAD sebagaimana telah dikemukakan pada bab terdahulu, terdiri dari beberapa unsur yaitu pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah.

1. Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dapat digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.
2. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
3. Perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk menambah pendapatan daerah dan mampu memberikan rangsangan berkembangnya perekonomian daerah

tersebut. Hasil perusahaan daerah sebagai salah satu sumber PAD meskipun memiliki potensi yang cukup besar tetapi dengan pengelolaan perusahaan yang tidak/kurang profesional dan terlebih lagi dengan adanya intervensi dari Pemerintah Daerah sendiri, maka kontribusi PAD dari sumber ini masih kurang memadai.

4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah diperoleh antara lain dari hasil penjualan asset daerah dan jasa giro, penerimaan dari pihak ketiga yang bukan perusahaan daerah, deviden BPD, ganti biaya dokumen lelang, dan lain-lain.

2.2.3 Fungsi Pendapatan Asli Daerah

PAD sebagai anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama yaitu sebagai berikut:

- 1) Anggaran Sebagai Alat Perencanaan (Planning Tool)

Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa, biaya yang dibutuhkan, dan berapa, hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.

Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

 - a) Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan.
 - b) Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya.
 - c) Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun,
 - d) Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

- 2) Anggaran Sebagai Alat Pengendalian (Control Tool)

Anggaran merupakan suatu alat yang esensial untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian. Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan

kepada, publik. Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya overspending, underspending, dan salah sasaran (misappropriation) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah. Sebagai alat pengendalian manajerial, anggaran sektor publik digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya. Selain itu, anggaran digunakan untuk memberi informasi dan meyakinkan legislatif bahwa pemerintah bekerja secara efisien, tanpa ada, korupsi dan pemborosan.

3) Anggaran Sebagai Alat Kebijakan Fiskal (Fiscal Tool)

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

4) Anggaran Sebagai Alat Politik (Politis Tool)

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan political tool sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana, publik untuk kepentingan tertentu. Pembuatan anggaran publik membutuhkan politis skill, coalition building, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik. Manajer publik harus sadar sepenuhnya bahwa kegagalan dalam melaksanakan anggaran yang telah disetujui dapat menjatuhkan kepemimpinannya, atau paling tidak menurunkan kredibilitas pemerintah.

5) Anggaran Sebagai Alat Koordinasi dan Komunikasi (*Coordination and Communication Tool*)

Setiap unit keda pemerintahan terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terdapatnya inkonsistensi suatu unit keda dalam pencapaian tujuan organisasi. Di samping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit keda dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

- 6) Anggaran Sebagai Alat Penilaian Kinerja (Performance Measurement Tool)
 Anggaran merupakan wujud komitmen dari budget holder (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.
- 7) Anggaran Sebagai Alat Motivasi (Motivation Tool)
 Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi pegawai anggaran hendaknya bersifat challenging but attainable atau demanding but achievable. Maksudnya adalah target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.⁸

2.3 Konsep Otonomi Daerah

2.3.1 Pengertian Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah menurut Pasal 1 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi daerah merupakan wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk memanfaatkan hak-hak yang dimilikinya, dan salah satu wewenang yang dimiliki daerah otonom adalah wewenang untuk menyusun suatu kebijaksanaan daerah dalam mengelola rumah tangganya dan mengatur kepentingan masyarakat. Perbedaan kepentingan antara kebebasan berotonomi dengan mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa selalu menjadi ajang konflik kepentingan, karena

⁸ Irwan Taufiq Ritonga, *Perencanaan dan Penganggaran Daerah*. hlm.24-31

masing-masing meninjaunya dari prespektif yang berbeda, misalnya dari prespektif nasional bahwa pemerataan pembangunan ekonomi sudah merata, tetapi dari prespektif daerah beranggapan bahwa pusat telah mengeksploitasi sumber-sumber kekayaan daerah dengan tidak memperhitungkan pengembalian hasil secara seimbang kepada daerah untuk kesejahteraan masyarakat daerah.

Pemberlakuan otonomi daerah sebenarnya merupakan suatu pilihan politis sebagai dampak penemuan bentuk negara kesatuan dengan ciri terpusatnya kekuasaan. Ketika kondisi telah matang, tercipta momentum yang menggerakkan arus balik pusat ke daerah. Penerapan otonomi daerah juga dimaksud sebagai upaya mewujudkan terciptanya pusat-pusat kota baru yang bersifat metropolitan, kosmopolitan, sebagai sentra-sentra perdagangan, bisnis dan industri selain Jakarta. Hal ini sebagai pencerminan bahwa otonomi daerah mampu membuka semangat untuk berkompetisi sekaligus bekerja sama, bukan sebaliknya. Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya kekuasaan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas, peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Manfaat local government dalam prespektif otonomi daerah adalah:

- a. Daya tanggap publik terhadap prefrensi individual (public responsiveness to individual preferences). Barang dan pelayanan publik yang ditawarkan oleh pemerintah daerah tidak seperti swasta, semua akan dinikmati oleh seluruh penduduk yang relevan sehingga konsumsi oleh satu penduduk tidak akan mengurangi jatah penduduk yang lain. Pemerintah daerah juga akan menjamin keterjangkauan biaya penyediaan barang dan pelayanan publik karena apabila diberikan oleh swasta, akan menjadi tidak efektif. Local government juga memberikan cars agar preferensi penduduk dapat dikomunikasikan melalui pemilihan dan prosedur politik lainnya.
- b. Local government memiliki kemampuan untuk memenuhi permintaan akan barang-barang publik (the demand for public goods). Demand dalam

preferensi pasar swasta lebih mudah diketahui melalui kemauan untuk membayar, akan tetapi dalam politik, sulit diidentifikasi karena relasi yang rumit antara barang, harga, pajak, pemilihan dan preferensi politik, partisipasi, dan kepemimpinan. Desentralisasi mampu mengurangi persoalan ini dengan meningkatkan jumlah unit-unit pemerintahan dan derajat spesialisasi fungsinya sehingga meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memenuhi pemerintahan publik.

- c. Desentralisasi mampu memberikan kepuasan yang lebih baik dalam menyediakan penawaran barang-barang publik (the supply of public goods). Terdapat banyak persoalan jika penyediaan pelayanan dan barang publik diselenggarakan tersentralisasi. Semakin besar organisasinya maka semakin besar pula kecendrungan untuk memberikan pelayanan. Semakin monopolistis suatu pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya. Berdasarkan teori, yuridiksi terfragmentasi akan lebih memberikan kepuasan kepada konsumen daripada kewenangan yang terkonsolidasi. Desentralisasi akan memberikan peluang antar yuridiksi yang berbeda untuk bersaing dalam memberikan kepuasan kepada publik atas penyediaan barang dan layanan.

2.3.2 Asas-Asas Otonomi Daerah

Asas-asas yang dianut dalam pelaksanaan otonomi daerah meliputi:

1. Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan desentralisasi adalah pemberian otonomi kepada daerah untuk meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat serta melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri.⁹

Negara kesatuan adalah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional/pusat kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada Pemerintah Daerah. Pemerintah pusat berwenang menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah otonom atau negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (Sesuai dengan Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang

⁹ Rumajar Jefferson, *Otonomi Daerah: Sketsa, Gagasan dan Pengalaman*. hlm 13

Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah).

Urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka, pelaksanaan asas desentralisasi, menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijakan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Bidang kewenangan yang mewarnai fenomena desentralisasi adalah bidang kepegawaian, budget kepegawaian dan penyesuaian berbagai rupa kebijaksanaan umum. Hal ini tertuang dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 2 dan dipertegas dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

- a. Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
- b. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana pada Ayat (1), Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisia, moneter dan fiskal serta agama.

2. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau pada instansi vertikal di wilayah tertentu. Perbedaannya terletak pada titik laju menjauhi titik pusat. Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan yang diberikan kepada pemerintah di bawahnya yang selanjutnya urusan yang diberikan akan menjadi urusan rumah tangga daerah, jadi bukan pada perorangan seperti dalam asas dekonsentrasi (Sesuai dengan Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah).

3. Asas Tugas Perbantuan

Apabila semua urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, maka ditinjau dari segi days dan hasil guna kurang dapat dipertanggung jawabkan karena memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar. Asas tugas perbantuan yaitu penugasan dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi pada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam hal penyelenggaraan asas tugas perbantuan tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintakan bantuannya. Selanjutnya tugas perbantuan bukanlah sebagai asas pengganti dari asas desentralisasi dari urusan pemerintah pusat yang ditugaskan pada Pemerintah Daerah. Daerah yang mendapatkan tugas pembantuan wajib melaporkan dan mempertanggung jawabkan pada pemerintah pusat sesudah tugas dilaksanakan (Sesuai dengan Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah).

2.3.3 Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah

Pemberlakuan otonomi daerah bukan hanya bertujuan untuk pendewasaan politik rakyat melainkan juga sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat demi terwujudnya peran serta dalam pemberdayaan masyarakat yang menjadi harapan dari rakyat Indonesia. Oleh karena itu, pemberian otonomi kepada daerah yang seluas mungkin dan meletakkan fokus ekonomi daerah pada tingkat wilayah yang paling dekat dengan rakyat merupakan hal yang sangat diperlukan. Di samping itu dalam menjalankan otonomi daerah tersebut juga perlu dibarengi dengan suatu kekuatan hukum untuk dijadikan landasan berpijak.

Beberapa prinsip dasar yang harus dipegang oleh semua pihak dalam persiapan dan pelaksanaan otonomi daerah adalah:

- a. Otonomi daerah harus dilaksanakan dalam konteks Negara kesatuan,
- b. Pelaksanaan otonomi daerah menggunakan *tats cars* desentralistis dan dengan demikian peran daerah sangat menentukan,
- c. Pelaksanaan otonomi daerah harus dimulai dari mendefinisikan kewenangan, organisasi, personal, kemudian diikuti dengan keuangan, bukan sebaliknya,
- d. Adanya perimbangan keuangan baik perimbangan horizontal/antar-daerah (antar provinsi dan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi) maupun vertikal antar pusat dan daerah,
- e. Fungsi pemerintah pusat masih sangat vital, baik dalam kewenangan *strategic* (politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter, fiskal, dan agama serta kewenangan bidang lain) maupun untuk mengatasi ketimpangan antar daerah.

Daerah otonom memiliki kebebasan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya (kepentingan sendiri) yang diperbolehkan oleh undang-undang tanpa campur tangan langsung dari pemerintah pusat, pemerintah pusat hanya mengerahkan, mengawasi, dan mengendalikan agar penyelenggaraan otonominya tetap dalam koridor peraturan yang telah ditetapkan.

Pasal 1 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat menurut prakarsa, sendiri berdasar aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain daerah otonom memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan publik yang disesuaikan dengan kebutuhan dan karakteristik masyarakat pada masing-masing daerah otonom tersebut dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.