

II. TINJAUAN PUSTAKA

Otonomi daerah adalah kemampuan untuk mengurus dirinya sendiri terutamaberkaitan dengan pemerintahan umum maupun pembangunan, yang sebelumnya diurus pemerintahan pusat. Untuk itu, selain diperlukan kemampuan keuangan, diperlukan juga adanya sumber daya manusia berkualitas, sumber daya alam, modal, dan teknologi (Rudini, 1995:48 dalam Silalahi, *et al*, 1995).

Tujuan otonomi daerah adalah meningkatkan sumber daya manusia yang dibutuhkan dalam rangka mewujudkan otonomi daerah. Sumber daya manusia yang dibutuhkan tersebut antara lain adalah (Silalahi, *et al*, 1995:12) :

1. Mempunyai wadah, perilaku, kualitas, tujuan dan kegiatan yang dilandasi dengan keahlian dan ketrampilan tertentu.
2. Kreatif dalam arti mempunyai jiwa inovatif, serta mampu mengantisipasi tantangan maupun perkembangan, termasuk di dalamnya mempunyai etos kerja yang tinggi.
3. Mampu sebagai penggerak swadaya masyarakat yang mempunyai rasa solidaritas sosial yang tinggi, peka terhadap dinamika masyarakat, mampu kerja sama, dan mempunyai orientasi berpikir *people centered orientation*.
4. Mempunyai disiplin yang tinggi dalam arti berpikir konsisten terhadap program, sehingga mampu menjabarkan kebijaksanaan nasional menjadi

program operasional pemerintah daerah sesuai dengan rambu-rambu pengertian program urusan yang ditetapkan.

Dengan diberlakukannya UU.No.22 tahun 1999 tentang otonomi daerah dan UU no.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan, yang diperbarui dengan UU no.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU.No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, maka pemerintah dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya mempunyai wewenang untuk menentukan arah pembangunan di daerahnya. Hal ini diharapkan dapat lebih meningkatkan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhan daerahnya dan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 lebih bernuansa desentralistik, yang mana daerah propinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi, yang melaksanakan kewenangan adalah pemerintah pusat yang didelegasikan kepada gubernur (Bratakusumah, 2004: 2). Adapun pengertian otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi rakyat (Suparmoko, 2002: 18)

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah mencakup kewenangan pemerintahan, mulai dari sistem perencanaan, pembiayaan, dan pelaksanaannya.

Salah satu argumen dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah pemerintah daerah harus memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan otonominya. Kapasitas keuangan pemerintah daerah akan menentukan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahannya (*Suwandi,2000*)

Disisi lain kemampuan keuangan pemerintah daerah masih sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, dalam rangka desentralisasi kepada setiap daerah dituntut untuk dapat membiayai diri melalui sumber-sumber keuangan yang dikuasainya. Peran pemerintah daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat daerah (*Halim,2001*)

Dalam prinsip kebijakan perimbangan keuangan dalam UU No. 33 Tahun 2004 pasal 2 dijelaskan bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah merupakan subsistem keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan pemerintah Daerah. Pemerintah pusat juga bertugas untuk menjaga stabilitas dan keseimbangan fiskal di daerah, untuk itu Pemerintah Pusat memberikan Dana Perimbangan. Dalam UU No. 33 Tahun 2004 pasal 3 dijelaskan Dana Perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintahan Daerah dan antar-pemerintah daerah. Dana perimbangan ini terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 perubahan dari UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pasal 1 ayat (10) adalah pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak, adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan UU, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sehingga pada pasal 1 ayat 1 UU No.28 tahun 2009, Daerah Otonom, yang selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

A. Desentralisasi Fiskal

Tiga variasi desentralisasi fiskal dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan di daerah yaitu (Bird dan Vaillanccourt, 2000:4 dalam Y Sri Susilo, 2002) :

- 1.Desentralisasi, yang berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau pemerintah daerah.

2. Delegasi yang berhubungan dengan situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah.
3. Devolusi atau pelimpahan yang berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan, berada di daerah.

B. Sumber-sumber Pendapatan Daerah

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dijelaskan untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah serta antar provinsi dan kabupaten atau kota yang merupakan prasyarat sistem pemerintah daerah.

PAD merupakan suatu pendapatan yang digali murni dari masing-masing daerah, sebagai sumber keuangan daerah yang digunakan untuk membiayai pengadaan pembelian dan pemeliharaan sarana dan prasarana pembangunan daerah yang tercermin dalam anggaran pembangunan.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 5 penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri dari atas pendapatan daerah dan pembiayaan, dimana sumber pendapatan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Sedangkan sumber pembiayaan daerah terdiri dari sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman

daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

C. Peranan Pemerintah

Penyelenggaraan pemerintah di daerah merupakan manifestasi dari pemerintahan seluruh wilayah negara. Untuk itu segala aspek menyangkut konfigurasi kegiatan dan karakter yang berkembang, akan mewarnai penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Peranan dan kedudukan pemerintahan daerah sangat strategis, dan sangat menentukan secara nasional, sehingga paradigma baru pemerintahan yang berbasis daerah akan berimplikasi pada bergesernya tugas dan fungsi pemerintah pusat lebih banyak ke arah penyelenggaraan fungsi pengarah dan mendelegasikan sebagian besar kegiatan di daerah dengan memberi kepercayaan dan tanggung jawab sepenuhnya kepada daerah, sehingga persepsi lama yang sering didengar menyangkut egoisme sektoral akan terhapus. Propinsi yang berkedudukan sebagai daerah otonom dan sekaligus sebagai wilayah administrasi akan melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada gubernur. Propinsi sebagai daerah otonom, bukan merupakan daerah dari daerah Kabupaten maupun Kota. Daerah otonom Propinsi terhadap Kabupaten dan Kota tidak mempunyai hubungan hierarki. Maksudnya adalah bahwa daerah otonom Propinsi tidak membawahi daerah otonom Kabupaten dan Kota, tetapi dalam praktek terdapat hubungan koordinasi, kerjasama, dan atau kemitraan sebagai sesama daerah otonom. Dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi, gubernur

selaku wakil pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah Kabupaten dan Kota (I Kaloh, 2002:55).

D. Pendapatan asli daerah

Pendapatan asli daerah diartikan sebagai pendapatan daerah yang tergantung keadaan perekonomian pada umumnya dan potensi dari sumber-sumber pendapatan asli daerah itu sendiri. *Sutrisno (1984: 200)* pendapatan asli daerah adalah suatu pendapatan yang menunjukkan kemampuan suatu daerah untuk menghimpun sumber-sumber dana untuk membiayai kegiatan daerah.

1. Konsep Pajak Daerah

Pajak merupakan sumber keuangan pokok bagi daerah-daerah restribusi daerah. Para ahli perpajakan memberikan pengertian atau definisi berbeda-beda mengenai pajak, namun demikian mempunyai arti/tujuan yang sama. Beberapa definisi mengenai pajak sebagai berikut (Munawir, 1990: 2) :

a) Menurut Soemitro, pajak ialah iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikelir ke sektor pemerintah) berdasarkan undangundang (dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (*tegenprestatie*) yang langsung dapat ditunjuk dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum. Dengan kata lain, pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan *surplusnya* digunakan untuk *publik saving* yang merupakan sumber utama

untuk membiayai *public investment*.

b) Menurut Soemaamidjaja, pajak ialah iuran wajib berupa uang atau barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.

c) Menurut Djajadiningrat, pajak ialah 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, tetapi tidak ada jasa balik dari negara secara langsung untuk memelihara kesejahteraan umum.

Didalam UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah pasal 1 ayat (6) adalah pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak, 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 digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Menurut UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pasal 1 ayat (10) adalah pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak, adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan UU, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesarbesarnya kemakmuran rakyat.

Salah satu kelemahan yang dihadapi dalam upaya peningkatan PAD adalah kelemahan dalam hal pengukuran penilaian atas pungutan daerah. Oleh karena itu, untuk mendukung upaya peningkatan PAD perlu diadakan pengukuran/penilaian sumber-sumber PAD agar dapat di pungut secara berkesinambungan. Beberapa indikator yang biasa digunakan untuk menilai pajak (Devas, 1989) adalah :

a) Hasil (*Yield*)

Memadai tidaknya hasil suatu pajak dalam kaitannya dengan berbagai layanan yang dibiayainya, stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besarnya hasil itu, dan elastisitas hasil pajak terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk, dsb, juga perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut.

b) Keadilan (*Equity*)

Dasar pajak dan kewajiban membayar harus jelas dan tidak sewenang-wenang. Pajak harus adil secara horisontal, yang berarti beban pajak haruslah sama antara berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama. Pajak harus adil secara vertikal, yang berarti beban pajak harus lebih banyak di tanggung oleh kelompok yang memiliki sumber daya yang lebih besar, dan pajak haruslah adil dari suatu daerah ke daerah lain kecuali memang suatu daerah mampu memberikan fasilitas pelayanan sosial yang lebih tinggi.

c) Daya guna ekonomi (*economic efficiency*)

Pajak hendaklah mendorong atau setidaknya tidaknya menghambat penggunaan sumber daya secara efisien dan efektif dalam kehidupan ekonomi, mencegah jangan sampai pilihan konsumen dan pilihan produsen salah arah atau orang menjadi segan bekerja atau menabung dan memperkecil beban lebih pajak.

d) Kemampuan melaksanakan (*ability to implement*)

Suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan, dari sudut kemauan politik dan kemauan administratif.

e) Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah (*suitability as a local revenue source*)

Ini berarti, haruslah jelas kepada daerah mana suatu pajak harus dibayarkan, dan tempat pemungutan pajak sedapat mungkin sama dengan tempat akhir objek pajak. Pajak tidak mudah dihindari dengan cara memindahkan objek pajak dari suatu daerah ke daerah lain. Pajak daerah hendaknya tidak mempertajam perbedaan-perbedaan antar daerah dari segi potensi ekonomi masing-masing, dan pajak hendaknya tidak menimbulkan beban yang lebih besar dari kemampuan tata usaha pajak daerah.

Dalam UU. No.28 tahun 2009 pasal 1 ayat 1 tentang pajak dan retribusi daerah menetapkan bahwa :

1. Daerah Otonom, yang selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara

Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan Tugas Pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah;
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disingkat DPRD, adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah;
6. Kepala Daerah adalah gubernur bagi Daerah provinsi atau Bupati bagi Daerah kabupaten atau walikota bagi Daerah Kota.
7. Pejabat adalah pegawai yang diberi tugas tertentu di bidang perpajakan Daerah dan/atau retribusi daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
8. Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.
9. Peraturan Kepala Daerah adalah Peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota.

10. Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
11. Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan nama dan dalam bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.
12. Pajak Kendaraan Bermotor adalah pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor.
13. Kendaraan Bermotor adalah semua kendaraan beroda 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 berat dan alat-alat besar yang dalam operasinya menggunakan roda dan motor dan tidak melekat secara permanen serta kendaraan bermotor yang dioperasikan di air.
14. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor adalah pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor 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.

15. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor adalah pajak atas penggunaan bahan bakar kendaraan bermotor.

16. Bahan Bakar Kendaraan Bermotor adalah semua jenis bahan bakar cair atau gas yang digunakan untuk kendaraan bermotor.

17. Pajak Air Permukaan adalah pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan.

18. Air Permukaan adalah semua air yang terdapat pada permukaan tanah, tidak termasuk air laut, baik yang berada di laut maupun di darat.

19. Pajak Rokok adalah pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh Pemerintah.

20. Pajak Hotel adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh hotel.

21. Hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan dan sejenisnya, serta rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh).

22. Pajak Restoran adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran.

23. Restoran adalah fasilitas penyedia makanan dan/atau minuman dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga rumah makan, kafetaria, kantin, warung, bar, dan sejenisnya termasuk jasa boga/katering.

24. Pajak Hiburan adalah pajak atas penyelenggaraan hiburan.

25. Hiburan adalah semua jenis tontonan, pertunjukan, permainan, dan/atau keramaian yang dinikmati dengan dipungut bayaran
26. Pajak Reklame adalah pajak atas penyelenggaraan reklame.
27. Reklame adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang, atau badan, yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum.
28. Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain.
29. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah pajak atas kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan, baik dari sumber alam di dalam dan/atau permukaan bumi untuk dimanfaatkan.
30. Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah mineral bukan logam dan batuan sebagaimana dimaksud di dalam peraturan perundang-undangan di bidang mineral dan batubara.
31. Pajak parkir adalah pajak atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor.
32. Parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang tidak bersifat sementara.

33. Pajak Air Tanah adalah pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah.
34. Air Tanah adalah air yang terdapat dalam lapisan tanah atau batuan dibawah permukaan tanah.
35. Pajak Sarang Burung Walet adalah pajak atas kegiatan pengambilan dan/atau pengusahaan sarang burung walet.
36. Burung Walet adalah satwa yang termasuk marga *collocalia*, yaitu *collocalia fuchliap* haga, *collocalia maxina*, *collocalia esculanta*, dan *collocalia linchi*.
37. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan.
38. Bumi adalah permukaan bumi yang meliputi tanah dan perairan pedalaman serta laut wilayah kabupaten/kota.
39. Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan pedalaam dan/atau laut.
40. Nilai Jual Objek Pajak, yang selanjutnya disingkat NJOP, adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar, dan bilamana tidak terdapat transaksi jual beli, NJOP ditentukan melalui perbandingan harga dengan objek lain yang sejenis, atau nilai perolehan baru, atau NJOP pengganti.

41. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan.
42. Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan/atau bangunan oleh orang pribadi atau Badan.
43. Hak atas Tanah dan/atau Bangunan adalah hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam undang-undang di bidang pertanahan dan bangunan.
44. Subjek Pajak adalah orang pribadi atau Badan yang dapat dikenakan Pajak.
45. Wajib Pajak adalah orang pribadi atau Badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.
46. Masa Pajak adalah jangka waktu 1 (satu) bulan kalender atau jangka waktu lain yang diatur dengan Peraturan Kepala Daerah paling lama 3 (tiga) bulan kalender, yang menjadi dasar bagi Wajib Pajak untuk menghitung, menyetor, dan melaporkan pajak yang terutang.
47. Tahun Pajak adalah jangka waktu yang lamanya 1 (satu) tahun kalender, kecuali bila Wajib Pajak menggunakan tahun buku yang tidak sama dengan tahun kalender.
48. Pajak yang terutang adalah pajak yang harus dibayar pada suatu saat, dalam Masa Pajak, dalam Tahun Pajak, atau dalam Bagian Tahun Pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan Daerah.

49. Pemungutan adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek pajak atau retribusi, penentuan besarnya pajak atau retribusi yang terutang sampai kegiatan penagihan pajak atau retribusi kepada Wajib Pajak atau Wajib Retribusi serta pengawasan penyetorannya.
50. Surat Pemberitahuan Pajak Daerah, yang selanjutnya disingkat SPTPD, adalah surat yang oleh Wajib Pajak digunakan untuk melaporkan penghitungan dan/atau pembayaran pajak, Objek Pajak dan/atau bukan Objek Pajak, dan/atau harta dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.
51. Surat Pemberitahuan Objek Pajak, yang selanjutnya disingkat SPOP, adalah surat yang digunakan oleh Wajib Pajak untuk melaporkan data subjek dan objek pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.
52. Surat Setoran Pajak Daerah, yang selanjutnya disingkat SSPD, adalah bukti pembayaran atau penyetoran pajak yang telah dilakukan dengan menggunakan formulir atau telah dilakukan dengan cara lain kekas daerah melalui tempat pembayaran yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.
53. Surat Ketetapan Pajak Daerah, yang selanjutnya disingkat SKPD, adalah surat ketetapan pajak yang menentukan besarnya jumlah pokok pajak yang terutang.
54. Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, yang selanjutnya disingkat SPPT, adalah surat yang digunakan untuk memberitahukan besarnya Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan yang terutang kepada Wajib Pajak.

55. Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar, yang selanjutnya disingkat SKPDKB, adalah surat ketetapan pajak yang menentukan besarnya jumlah pokok pajak, jumlah kredit pajak, jumlah kekurangan pembayaran pokok pajak, besarnya sanksi administratif, dan jumlah yang masih harus dibayar.
56. Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan, yang selanjutnya disingkat SKPDKBT, adalah surat ketetapan pajak yang menentukan tambahan atas jumlah pajak yang telah ditetapkan.
57. Surat Ketetapan Pajak Daerah Nihil, yang selanjutnya disingkat SKPDN, adalah surat ketetapan pajak yang menentukan jumlah pokok pajak sama besarnya dengan jumlah kredit pajak atau pajak tidak terutang dan tidak ada kredit pajak.
58. Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar, yang selanjutnya disingkat SKPDLB, adalah surat ketetapan pajak yang menentukan jumlah kelebihan pembayaran pajak karena jumlah kredit pajak lebih besar daripada pajak yang terutang atau seharusnya tidak terutang.
59. Surat Tagihan Pajak Daerah, yang selanjutnya disingkat STPD, adalah surat untuk melakukan tagihan pajak dan/atau sanksi administrasi berupa bunga dan/atau denda.
60. Surat Keputusan Pembetulan adalah surat keputusan yang membetulkan kesalahan tulis, kesalahan hitung dan/atau kekeliruan dalam penerapan ketentuan tertentu dalam peraturan perundang-undangan perpajakan daerah yang terdapat dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, Surat Ketetapan Pajak Daerah, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan, Surat Ketetapan Pajak

Daerah Nihil, Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar, Surat Tagihan Pajak Daerah, Surat Keputusan Pembetulan, atau Surat Keputusan Keberatan.

61. Surat Keputusan Keberatan adalah surat keputusan atas keberatan terhadap Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, Surat Ketetapan Pajak Daerah, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan, Surat Ketetapan Pajak Daerah Nihil, Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar, atau terhadap pemotongan atau pemungutan oleh pihak ketiga yang diajukan oleh Wajib Pajak.
62. Putusan Banding adalah putusan badan peradilan pajak atas banding terhadap Surat Keputusan Keberatan yang diajukan oleh Wajib Pajak.
63. Pembukuan adalah suatu proses pencatatan yang dilakukan secara teratur untuk mengumpulkan data dan informasi keuangan yang meliputi harta, kewajiban, modal, penghasilan dan biaya, serta jumlah harga perolehan dan penyerahan barang atau jasa, yang ditutup dengan menyusun laporan keuangan berupa neraca dan laporan laba rugi untuk periode Tahun Pajak tersebut.
64. Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
65. Jasa adalah kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

66. Jasa Umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
67. Jasa Usaha adalah jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
68. Perizinan Tertentu adalah 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, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.
69. Wajib Retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran Retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu.
70. Masa Retribusi adalah suatu jangka waktu tertentu yang merupakan batas waktu bagi Wajib Retribusi untuk memanfaatkan jasa dan perizinan tertentu dari Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
71. Surat Setoran Retribusi Daerah, yang selanjutnya disingkat SSRD, adalah bukti pembayaran atau penyetoran retribusi yang telah dilakukan dengan menggunakan formulir atau telah dilakukan dengan cara lain ke kas daerah melalui tempat pembayaran yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

72. Surat Ketetapan Retribusi Daerah, yang selanjutnya disingkat SKRD, adalah surat ketetapan retribusi yang menentukan besarnya jumlah pokok retribusi yang terutang.
73. Surat Ketetapan Retribusi Daerah Lebih Bayar, yang selanjutnya disingkat SKRDLB, adalah surat ketetapan retribusi yang menentukan jumlah kelebihan pembayaran retribusi karena jumlah kredit retribusi lebih besar daripada retribusi yang terutang atau seharusnya tidak terutang.
74. Surat Tagihan Retribusi Daerah, yang selanjutnya disingkat STRD, adalah surat untuk melakukan tagihan retribusi dan/atau sanksi administratif berupa bunga dan/atau denda.
75. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan menghimpun dan mengolah data, keterangan, dan/atau bukti yang dilaksanakan secara objektif dan profesional berdasarkan suatu standar pemeriksaan untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan daerah dan retribusi dan/atau tujuan lain dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah dan retribusi daerah.
76. Penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan daerah dan retribusi adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Penyidik untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana di bidang perpajakan daerah dan retribusi yang terjadi serta menemukan tersangkanya.

Sesuai dengan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka jenis-jenis pajak adalah :

a. Pajak provinsi terdiri dari:

- 1) Pajak kendaraan bermotor adalah pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, serta pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan.
- 2) Pajak bea balik nama kendaraan bermotor adalah pajak atas kepemilikan kendaraan bermotor.
- 3) Pajak bahan bakar kendaraan bermotor adalah pajak atas bahan bakar kendaraan bermotor yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan kendaraan di air.
- 4) Pajak air permukaan adalah pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan.
- 5) Pajak rokok adalah pajak atas cukai yang diterapkan oleh pemerintahan terhadap rokok.

b. Pajak kabupaten/kota terdiri dari :

- 1) Pajak hotel adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh hotel dengan pembayaran termasuk jasa penunjang sebagai kelengkapan hotel yang sifatnya diberikan kemudahan dan kenyamanan termasuk fasilitas olahraga dan hiburan.
- 2) Pajak restoran adalah pajak atas pelayanan restoran.
- 3) Pajak hiburan adalah pajak atas jasa penyelenggaraan hiburan.
- 4) Pajak reklame adalah pajak atas penyelenggaraan reklame.

- 5) Pajak penerangan jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain.
- 6) Pajak pengambilan bahan galian golongan C adalah pajak atas kegiatan pengambilan bahan galian golongan C sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.
- 7) Pajak mineral bukan logam dan batuan adalah pajak atas kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan.
- 8) Pajak parkir adalah pajak atas jumlah pembayaran atau yang seharusnya dibayar kepada penyelenggara tempat parkir.
- 9) Pajak air tanah adalah pajak atas nilai perolehan air tanah.
- 10) Pajak sarang burung walet adalah pajak atas pengambilan dan/atau pengusahaan sarang burung walet.
- 11) Pajak bumi dan bangunan adalah pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan kecuali kawasan yang digunakan kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan.
- 12) Pajak bea perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan. Relatif rendahnya kemampuan daerah dalam menggali kapasitas pajak daerah disebabkan karena rendahnya pendapatan perkapita, rendahnya distribusi pendapatan, tingkat kepatuhan wajib pajak, dan relatif lemahnya kebijakan perpajakan daerah.

2. Konsep Retribusi Daerah

Retribusi Daerah merupakan penerimaan yang dominan bagi suatu daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang dimaksud dengan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Selain itu *Sutrisno Prawirohardjo (1984:202)* mengemukakan bahwa retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah baik langsung maupun tidak langsung. Selanjutnya *R. Sodargo (1980 : 62)* juga berpendapat bahwa retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah.

Dari beberapa definisi tentang retribusi di atas maka dapat dikemukakan beberapa ciri yang melekat pada pengertian retribusi yaitu: *Pertama*; Retribusi dipungut oleh negara dalam hal ini bahwa semua pendapatan daerah pungutan pendapatan daerah dari publik, *Kedua*; Dalam pemungutannya terdapat paksaan secara ekonomis. dan *Ketiga* ; Retribusi dikenakan pada setiap orang/badan yang menggunakan jasa-jasa yang disiapkan negara.

Sedangkan dari pengertian retribusi daerah di atas dapat pula diikhtisarkan ciri-ciri pokoknya *Pertama*; Retribusi dipungut oleh daerah, dapat dijelaskan bahwa semua yang berhubungan dengan segala hak dan kewajiban setiap masyarakat dalam hal ini membayar wajib pajak langsung dipungut oleh pemerintah daerah

sebagai salah satu pendapatan daerah. dan *Kedua*; Dalam pungutannya retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk. dan *Ketiga*; Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan, atau mengenyam jasa yang disediakan daerah. Dalam konteks retribusi kita dapat melihat bahwa nampak tidak adanya pekerjaan untuk menjadi wajib bayar, karena setiap individu yang tergolong wajib bayar adalah atas kehendak sendiri tanpa paksaan memperoleh atau menikmati secara langsung pelayanan tersebut.

Jenis-jenis retribusi daerah menurut UU No. 28 tahun 2009 adalah:

a) Retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh barang pribadi atau badan. Jenis-jenis retribusi jasa umum adalah :

- 1) Retribusi pelayanan kesehatan
- 2) Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan
- 3) Retribusi penggantian biaya cetak KTP dan Akte catatan sipil
- 4) Retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat
- 5) Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum
- 6) Retribusi pelayanan pasar
- 7) Retribusi pengujian kendaraan bermotor
- 8) Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran
- 9) Retribusi biaya cetak peta
- 10) Retribusi pengujian kapal perikanan
- 11) Retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus
- 12) Restribusi limbah cair
- 13) Restribusi pelayanan tera atau tera ulang

- 14) Restribusi pelayanan pendidikan
- 15) Restribusi pengendalian menara telekomunikasi

b) Retribusi jasa usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi pelayanan dengan menggunakan atau memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal, dan/atau pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta. Jenis-jenis retribusi jasa usaha adalah :

- 1) Retribusi pemakaian kekayaan daerah
- 2) Retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan
- 3) Retribusi tempat pelanggan
- 4) Retribusi terminal
- 5) Retribusi tempat parkir khusus
- 6) Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa
- 7) Retribusi penyedotan kakus
- 8) Retribusi rumah potong hewan
- 9) Retribusi pelayanan pelabuhan kapal
- 10) Retribusi tempat rekreasi dan olahraga
- 11) Retribusi pengolahan limbah cair
- 12) Retribusi penyeberangan di air
- 13) Retribusi penjualan produksi usaha daerah

c) Retribusi perijinan tertentu adalah pelayanan perijinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan

pengawasan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Jenis-jenis retribusi perijinan tertentu adalah :

- 1) Retribusi ijin mendirikan bangunan
- 2) Retribusi ijin tempat penjualan minuman beralkohol
- 3) Retribusi ijin gangguan
- 4) Retribusi ijin trayek
- 5) Restribusi ijin usaha perikanan
3. Bagian Laba Badan Usaha Milik Daerah

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan

Untuk mencukupi kebutuhan pembiayaan rumah tangga daerah yang relatif cukup besar, maka kepada daerah juga diberikan sumber-sumber pendapatan berupa hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sesuai dengan UU No.32 Tahun 2004. Pengelolaan kekayaan daerah tersebut berasal dari perusahaan daerah yang didirikan berdasarkan Undang-Undang yang modal seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Perusahaan daerah dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu :Pertama; Perusahaan asli daerah yaitu perusahaan daerah yang didirikan oleh daerah itu sendiri. Dan Kedua; Perusahaan daerah yang berasal dari pemerintah atasannya. Perusahaan daerah sebagaimana dimaksud, pada dasarnya dibentuk dalam rangka turut serta melaksanakan pembangunan, dengan mengutamakan

pembangunan daerah dengan memberikan jasa kepada masyarakat dan memberikan dukungan bagi ekonomi daerah.

Menurut *Tjahya Supriatna (1993 : 194)* bahwa hasil perusahaan daerah terdiri atas Pertama; Bagi perusahaan daerah dengan modal seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan (tanpa modal dari luar), hasil usaha daerah berupa dana pembangunan daerah bagian untuk anggaran belanja yang besarnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. dan Kedua; Bagi perusahaan daerah dengan modal sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan (dengan tambahan modal dari luar), hasil perusahaan daerah berupa dana pembangunan dan bagian untuk anggaran daerah yang besarnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Sebagaimana dimaksud pada pasal 6 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, selanjut disebutkan dalam pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, bahwa Lain-lain PAD yang sah meliputi :Pertama; hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, Kedua; jasa giro, ketiga; pendapatan bunga,Keempat; keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan Kelima; komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/jasa oleh daerah. dari kelima komponen lain-lain PAD tersebut merupakan sumber keuangan daerah dan masing-masing memberikan kontribusi bagi penerimaan PAD. Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 yang dimaksud

dengan “Lain-lain PAD yang sah” antara lain penerimaan daerah diluar pajak dan retribusi daerah seperti jasa giro, hasil penjualan asset daerah.

Sumber PAD yang sah adalah dinas-dinas daerah serta pendapatan-pendapatan lainnya yang diperoleh secara sah oleh pemerintah daerah. Penerimaan lain-lain sebagai sumber PAD dalam APBD mencakup berbagai jenis penerimaan dari hasil penjualan alat-alat dan bahan sisa, penerimaan dari sewa, bunga pinjaman bank dan giro, dan penerimaan denda yang dipikul kontraktor.

Menurut *Kaho*, sekalipun dinas-dinas daerah fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa perlu memperhitungkan untung-rugi, tapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan jasa dengan imbalan sebagai sumber pendapatan daerah (*Kaho, 1991:170*).

Dibalik tingginya ketergantungan daerah terhadap pusat dalam pelaksanaan otonomidaerah, *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

E. Hubungan Pengeluaran Pemerintah dengan PAD

Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersenut. Dalam teori makro mengenai perkembangan pemerintah dikemukakan oleh para ahli ekonomi dan dapat digolongkan ke dalam tiga golongan, yaitu (Guritno, 1994;169):

1. Model Pembangunan Tentang Perkembangan Pengeluaran Pemerintah

Model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yang dibedakan antara tahap awal, tahap menengah dan tahap lanjut. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, presentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas. Pada tingkat ekonomi yang lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke

pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas social seperti halnya, program kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat, dan sebagainya.

2 .Hukum Wagner

Wagner mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam pendapatan per kapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintahpun akan meningkat. Wagner menerangkan mengapa peran pemerintah menjadi semakin besar, yang terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya. Wagner mendasarkan pandangannya dengan suatu teori yang disebut teori organis mengenai pemerintah (*organic theory of the state*) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya. Hukum Wagner dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$\frac{P_k PP_1}{PPK_1} < \frac{P_k PP_2}{PPK_2} < \frac{P_k PP_n}{PPK_n}$$

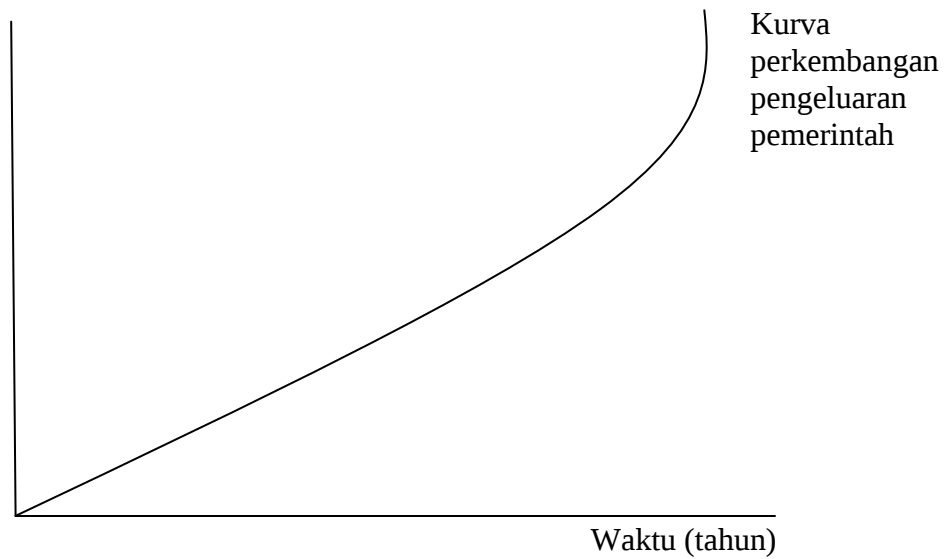
PPP : pengeluaran pemerintah perkapita

PPK: pendapatan perkapita, yaitu GDP/jumlah penduduk

1,2,.....n : jangka waktu (tahun)

Hukum wagner ini ditunjukan dimana kenaikan pengeluaran pemerintah mempunyai bentuk eksponensial yang ditunjukan oleh kurva perkembangan pemerrintah (mangkoesebroto, 1993; 172)

Pengeluaran Pemerintah

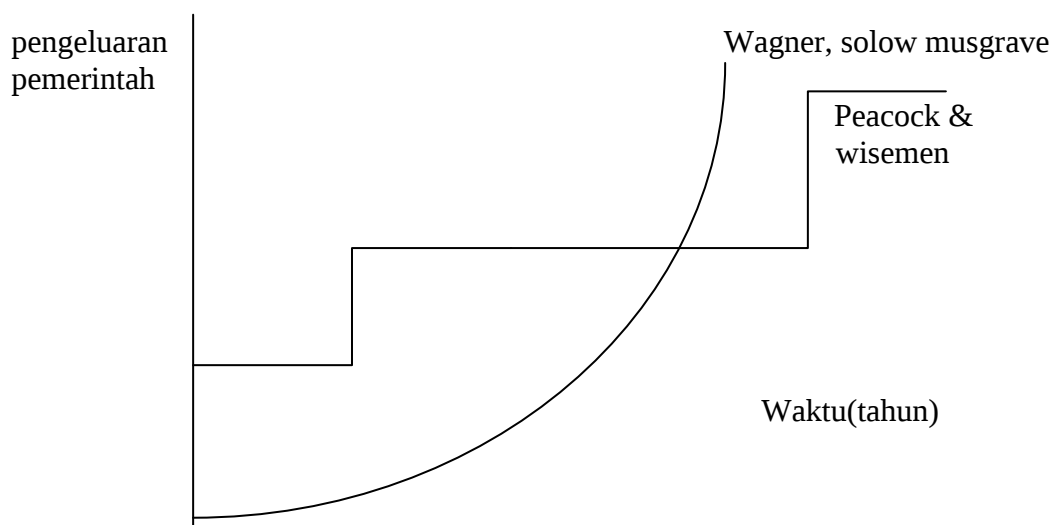


Grafik 4 pertumbuhan pengeluaran pemerintah menurut wagner

3. Teori Peacock dan Wiseman

Teori mereka didasarkan pada suatu pandangan bahwa pemerintah senantiasa berusaha memperbesar pengeluaran, sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut.

Teori Peacock dan Wiseman adalah pemerintah pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Oleh karena itu, dalam keadaan normal, meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar.



Grafik 5 perkembangan pengeluaran pemerintah Peacock dan Wisemen

Peacock dan Wiseman melihat pajak membatasi pengeluaran pemerintah. Ketika ekonomi dan pendapatan bertambah, penghasilan dari pajak akan meningkat, sehingga pengeluaran publik bertambah sesuai GNP. Pada waktu normal, trend pengeluaran publik dan tingkat pajak yang diinginkan masyarakat. Dalam periode kekacauan sosial, trend pengeluaran publik tergantung. Dalam periode ini, terjadinya perang dan bencana sosial yang akan meningkatkan pengeluaran publik. Untuk menandai peningkatan pengeluaran publik, pemerintah terpaksa menaikkan pajak. Kenaikan pajak ini diterima oleh masyarakat pada saat krisis.

Menurut Peacock dan Wiseman, ini adalah “efek pemindahan”, pengeluaran publik dipindahkan dan periode krisis memindahkan pengeluaran swasta untuk pengeluaran publik. Proses ini menunjukkan perpindahan garis trend pengeluaran publik ke atas. Setelah periode krisis, pengeluaran publik tidak kembali ke tingkat

asal. Perang tidak dibiayai oleh pajak. Negara memimpin uang dan membayar hutang setelah perang berakhir.

Dalam pelaksanaan pembangunan daerah merupakan program yang memerlukan keterlibatan segenap unsur satu lapisan masyarakat. Peran pemerintah dalam pembangunan adalah sebagai katalisator dan fasilitator tentu membutuhkan berbagai sarana dan fasilitas pendukung, termasuk anggaran belanja dalam rangka terlaksananya pembangunan yang berkesinambungan. Pengeluaran tersebut sebagian digunakan untuk administrasi pembangunan dan sebagian lain untuk kegiatan pembangunan di berbagai jenis infrastruktur yang penting. Perbelanjaan-perbelanjaan tersebut akan meningkatkan pengeluaran agregat dan mempertinggi tingkat kegiatan ekonomi (Sadono Sukirno 1994:151). Dengan meningkatnya kegiatan ekonomi, maka aliran penerimaan pemerintah melalui PAD juga meningkat.

F. Hubungan PDRB dengan PAD

PDRB merupakan penjumlahan dari semua barang dan jasa akhir (semua nilai tambah yang dihasilkan oleh daerah dalam periode waktu tertentu (satu tahun)). Untuk menghitung nilai seluruh produksi yang dihasilkan suatu perekonomian dalam suatu tahun tertentu dapat digunakan 3 cara perhitungan. Tiga cara perhitungan tersebut adalah sebagai berikut (Sadono Sukirno, 1994):

1. Cara Produksi

Nilai seluruh produksi diperoleh dari menjumlahkan nilai-nilai hasil produksi yang dihasilkan oleh berbagai industri yang ada dalam perekonomian. Hasil perhitungannya disebut PDRB. Unit-unit produksi tersebut sebelum tahun 1993 dikelompokkan dalam 11 lapangan usaha, sesudah tahun 1993 dikelompokkan menjadi 9 lapangan usaha, yaitu: pertanian; pertambangan dan galian; industri pengolahan; listrik gas dan air bersih; bangunan/konstruksi; perdagangan; rumah makan dan jasa akomodasi; angkutan dan komunikasi; lembaga keuangan; sewa bangunan dan jasa perusahaan; jasa-jasa.

2. Cara pengeluaran

Nilai seluruh produksi diperoleh dari penjumlahan pengeluaran-pengeluaran yang dilakukan rumah-rumah tangga dan perusahaan-perusahaan, pemerintah dan luar negeri atas produk barang dan jasa yang dihasilkan dalam suatu daerah, seperti:

- a. Pengeluaran konsumen rumah tangga dan lembaga swasta yang tidak mencari hutang.
- b. Konsumen pemerintah.
- c. Pembentukan modal tertentu domestik bruto
- d. Perubahan stok
- e. Ekspor neto

3. Cara pendapatan

Nilai seluruh produksi dalam perekonomian diperoleh dengan menjumlahkan pendapatan seluruh factor produksi yang digunakan dalam produksi, yaitu

pendapatan dari sumber alam, tenaga kerja, modal yang ditawarkan dan keahlian kepemimpinan.

Hubungan antara PAD dengan PDRB merupakan hubungan secara fungsional, karena PDRB merupakan fungsidari PAD. Dengan meningkatnya PDRB maka akan menambah penerimaan pemerintah daerah untuk membiayai program-program pembangunan. Selanjutnya akan mendorong peningkatan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat yang diharapkan akan dapat meningkatkan produktivitasnya.

1. Konsep Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Menurut (*Gatot Dwi Adiatmojo, 2003*) dalam “Pembangunan Berkelanjutan dengan Optimalisasi Pemanfaatan Sumber Daya Alam untuk Membangun Perekonomian dengan Basis Pertanian di Kabupaten Musi Banyuasin” menjelaskan pengertian PDRB adalah suatu indikator untuk menunjukkan laju pertumbuhan ekonomi suatu daerah secara sektoral, sehingga dapat dilihat penyebab pertumbuhan ekonomi suatu wilayah tersebut.

Menurut (*H. Saberan, 2002: 5*) Produk Domestik Regional Bruto adalah nilai tambah yang mampu diciptakan berbagai aktivitas ekonomi dalam suatu wilayah. Istilah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan gabungan dari empat kata yaitu: *Pertama*; Produk, artinya seluruh nilai produksi baik barang maupun jasa, *Kedua*; Domestik, artinya perhitungan nilai produksi yang dihasilkan hanya oleh faktor-faktor produksi yang berada dalam wilayah domestik tanpa melihat apakah faktor produksi tersebut dikuasai oleh penduduk atau bukan,

ketiga;Regional, artinya perhitungan nilai produksi yang dihasilkan hanya oleh penduduk tanpa memperhatikan apakah faktor produksi yang digunakan berada dalam wilayah domestik atau bukan, dan *Keempat*; Bruto, maksudnya adalah perhitungan nilai produksi kotor karena masih mengandung biaya penyusutan.

Berdasarkan empat pengertian istilah di atas, maka arti PDRB adalah sebagai nilai barang-barang dan jasa-jasa yang diproduksi di dalam negara tersebut dalam satu tahun. PDRB dapat dilihat dari dua sudut pandang yaitu Pendapatan Domestik Regional Bruto dan Pengeluaran Domestik Regional Bruto. Dalam teori ekonomi dinyatakan bahwa jumlah nilai produksi merupakan jumlah pendapatan yang sekaligus juga jumlah pengeluaran. *Pertama*;PDRB dari sisi pendapatan artinya jumlah pendapatan ini merupakan komponen-komponen nilai tambah yaitu; upah/gaji, sewa tanah, dan keuntungan usaha, dan *Kedua*; PDRB dari sisi pengeluaran merupakan jumlah seluruh pengeluaran baik oleh rumah tangga, pemerintah maupun lembaga (non profit) termasuk pengeluaran yang merupakan pembentukan.

Salah satu cara untuk melihat kemajuan ekonomi adalah dengan mencermati nilai pertumbuhan PDRB. Pertumbuhan ekonomi diukur berdasarkan nilai PDRB atas dasar harga konstan, karena nilai PDRB ini tidak dipengaruhi oleh perubahan harga, sehingga perubahan yang diperoleh merupakan perubahan riil yang tidak dipengaruhi oleh fluktuasi harga.

2. Landasan Teori PDRB

Berkaitan dengan pajak daerah yang memiliki hubungan positif dengan pertumbuhan ekonomi, Musgrave (1991) menyatakan bahwa ada tiga dasar basis pemungutan pajak pusat dan daerah. Dasar basis pemungutan pajak tersebut meliputi pajak daerah maupun pajak pusat yang berbasis pendapatan dan perusahaan (*income and corporate*), konsumsi (*consumption*), dan kekayaan (*wealth*). Berdasarkan pendapat Fisher tersebut, maka pajak hotel dan restoran, pajak hiburan, pajak reklame serta pajak penerangan jalan dikategorikan pajak daerah yang berbasis konsumsi. Senada dengan pendapat tersebut Devas dkk.(1989) mengemukakan bahwa pajak penerangan jalan adalah konsumsi listrik masyarakat.

Menurut Peacock dan Wiseman tahun 1961 menyatakan bahwa perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat, dan semakin meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat . Sehubungan dengan peran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi, Miller dan Russex (1997), meneliti pengaruh struktur fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi pusat dan daerah di Amerika Serikat, mengatakan bahwa, *pertama*, peningkatan surplus anggaran akan mendorong pertumbuhan ekonomi, bila pengeluaran untuk pendidikan atau transportasi publik dapat ditekan atau *corporate income tax* ditingkatkan, *kedua*, apabila *sales tax* dan pajak lainnya digunakan untuk *transfer payment*, maka pertumbuhan ekonomi akan menurun, tapi apabila *corporate income tax* digunakan untuk *transfer payment* maka pertumbuhan ekonomi akan meningkat, *ketiga*, pajak akan

berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi apabila penerimaan negara digunakan untuk membiayai pendidikan, transportasi publik dan keamanan publik.

G. Teori Konsumsi Keynes

Menurut John Maynard Keynes, jumlah konsumsi saat ini (current disposable income) berhubungan langsung dengan pendapatannya. Hubungan antara kedua variabel tersebut dapat dijelaskan melalui fungsi konsumsi. Fungsi konsumsi menggambarkan tingkat konsumsi pada berbagai tingkat pendapatan.

$$C = a + bY \Rightarrow \text{FUNGSI KONSUMSI}$$

Keterangan : C = konsumsi seluruh rumah tangga (agregat)

a = konsumsi otonom, yaitu besarnya konsumsi ketika pendapatan nol (merupakan konstanta)

b = marginal propensity to consume (MPC)

Y = pendapatan disposable

Dalam hal ini, pendapatan (Y) yang dimaksud oleh Keynes adalah :

Pendapatan riil/nyata (yang menggunakan tingkat harga konstan), bukan pendapatan nominal Pendapatan yang terjadi (current income), bukan pendapatan yang diperoleh sebelumnya, dan bukan pula pendapatan yang diperkirakan terjadi di masa datang (yang diharapkan) Pendapatan absolut, bukan pendapatan relatif atau pendapatan permanen.

b adalah marginal propensity to consume (MPC) atau kecenderungan mengonsumsi marginal, yaitu berapa konsumsi bertambah bila pendapatan bertambah. Dan secara matematis dapat dirumus :

$MPC = \text{perubahan } C \text{ dibagi dengan perubahan } Y \text{ atau } MPC = C/Y$

Dalam kurva konsumsi, MPC menunjukkan kemiringan/kecondongan (slope) kurva konsumsi. Marginal propensity to save (MPS) adalah berapa tabungan bertambah karena bertambahnya pendapatan.

$MPC = \text{perubahan } S \text{ dibagi dengan perubahan } Y \text{ atau } MPC = S/Y$

Dimana : S = tabungan dan Y = pendapatan.

Dalam kurva tabungan, MPS menunjukkan kemiringan/kecondongan (slope) kurva tabungan.

$MPC + MPS = 1$. berarti $MPS = 1 - MPC$

Tidak semua pendapatan digunakan untuk konsumsi, melainkan sebagian ditabung (S).

$$Y = C + S$$

$$C = a + bY$$

$$Y = a + bY + S$$

$$S = -a + Y - bY$$

$$S = -a + (1-b)Y$$

Karena : $1-b = MPS$, maka

$$S = -a + MPS(Y) \text{ atau}$$

$$S = -a + sY \Rightarrow \text{FUNGSI TABUNGAN}$$

dimana : $s = MPS = 1 - MPC = 1 - b$

1. Faktor - Faktor Penentu Tingkat Konsumsi

- a). Pendapatan rumah tangga (Household income), semakin besar pendapatan, semakin besar pula pengeluaran untuk konsumsi.
 - b). Kekayaan rumah tangga (Household wealth), semakin besar kekayaan, tingkat konsumsi juga akan menjadi semakin tinggi. Kekayaan misalnya berupa saham, deposito berjangka, dan kendaraan bermotor.
 - c). Prakiran masa depan (Household expectations), bila masyarakat memperkirakan harga barang-barang akan mengalami kenaikan, maka mereka akan lebih banyak membeli/belanja barang-barang.
 - d). Tingkat bunga (Interest rate), bila tingkat bunga tabungan tinggi/naik, maka masyarakat merasa lebih untung jika uangnya ditabung daripada dibelanjakan. berarti antara tingkat bunga dengan tingkat konsumsi mempunyai korelasi negatif.
 - e). Pajak (Taxation), pengenaan pajak akan menurunkan pendapatan disposable yang diterima masyarakat, akibatnya akan menurunkan konsumsinya.
- Jumlah dan Konsumsi penduduk, jumlah penduduk yang banyak akan memperbesar pengeluaran konsumsi. Sedangkan komposisi penduduk yang didominasi penduduk usia produktif/usia kerja (15-64 tahun) akan memperbesar tingkat konsumsi.
- f). Faktor sosial budaya, misalnya, berubahnya pola kebiasaan makan, perubahan etika dan tata nilai karena ingin meniru kelompok masyarakat lain yang dianggap

lebih modern. Contohnya adalah berubahnya kebiasaan orang Indonesia berbelanja dari pasar tradisional ke pasar swalayan (super market).

H. Penelitian-penelitian terdahulu

Abdullah & Haliim (2004) menemukan bahwa sumber pendapatan daerah berupa pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah secara keseluruhan. Meskipun proporsi PAD maksimal hanya sebesar 10% dari total pendapatan daerah, kontribusinya terhadap pengalokasian anggaran cukup besar, terutama bila dikaitkan dengan kepentingan politis.

1. Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Makassar tahun 1999-2009

Berdasarkan pembahasan bab terdahulu dan setelah melakukan uji empirik mengenai hubungan antara variabel Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Pengeluaran Pemerintah dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di Kota Makassar selama periode pengamatan mulai tahun 1999 sampai tahun 2009 yang dikutip oleh Indra Rindu Datuk, maka penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Perkembangan Realisasi pendapatan asli daerah makassar yang terus mengalami peningkatan karna sebagian besar realisasi penerimaan pajak daerah mencapai target yang telah ditetapkan. dan sistem pengelolaan komponen PAD sudah berjalan secara optimal
2. Perkembangan dari data yang telah diolah serta hasil perhitungan empirik yang telah dilakukan, menunjukkan bahwa Pengeluaran Pemerintah

berpengaruh positif dan signifikan sebesar 0.351% terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar. Sedangkan PDRB berpengaruh positif dan signifikan sebesar 1.077% terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) kota Makassar

3. Melihat pembangunan ekonomi kota Makassar telah menunjukkan kemajuan yang cukup signifikan karna diimbangi dengan belanja Pemerintah daerah dalam meningkatkan infrastruktur dan prasarana , ditiap tahun pengeluaran pemerintah mengalami peningkatan dalam membangun sarana dan prasarana seperti pembangunan jalan tol, mall, sarana hiburan dan lain-lain sehingga mendorong penunjang pendapatan Asli Daerah

2. Analisis tingkat kemandirian Fiskal Kota bandar Lampung Tahun 2008 – 2010

Delfiana Sinaga (2012) Tingkat kemandirian fiskal Kota Bandar Lampung sejak tahun 2008-2010 sangat rendah (bersifat instruktif) disebabkan oleh Peranan Pemerintah Pusat lebih dominan daripada kemandirian Pemerintah Daerah. Kota Bandar Lampung diketahui belum mampu sepenuhnya dalam melaksanakan otonomi daerah secara finansial, walaupun Pendapatan Asli Daerah Kota Bandar Lampung tersebut selalu meningkat sejak tahun 2008-2010, namun peningkatan Pendapatan Asli Daerah tersebut tidak diimbangi dengan menurunnya bantuan dari Pemerintah Pusat (Dana Perimbangan). Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD melebihi penerimaan daerah sehingga kinerja Pemerintah Daerah tidak efisien, yang pada akhirnya mempengaruhi kemandirian fiskal, karena untuk

menanggulangi besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD tersebut, dibutuhkan dana/bantuan dari Pemerintah Pusat.

3. Analisis Kemampuan Keuangan Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Tengah Sebelum dan Sesudah Kebijakan Otonomi Daerah

Yanuar Frediyanto (2010) mengemukakan bahwa hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum, ada perbedaan penerimaan daerah yang signifikan antara sebelum dengan sesudah otonomi daerah, kecuali rasio PAD. Hasil tersebut menunjukkan bahwa setelah otonomi daerah, pemerintah daerah berusaha untuk meningkatkan penerimaan PAD melalui peningkatan penerimaan pajak dan retribusi. Meski demikian, peningkatan penerimaan PAD tidak secara otomatis meningkatkan kontribusi PAD dalam APBD. Secara umum ada perbedaan kemampuan keuangan daerah yang signifikan antara sebelum dan sesudah otonomi daerah, kecuali indeks *share*. Hasil tersebut menunjukkan pemerintah daerah pada era otonomi daerah mampu meningkatkan penerimaan PAD. Meski demikian, meningkatnya penerimaan PAD belum memberikan kontribusi yang besar dalam APBD.