

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengawasan Peraturan Daerah**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dengan maksud supaya daerah memiliki kesempatan untuk menggali potensi yang dimiliki sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah selain hal tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan daya saing daerah. Unsur-unsur daerah otonom menurut Siswanto Sunarno adalah sebagai berikut :

##### **1. Unsur (elemen) batas wilayah**

Sebagai kesatuan masyarakat hukum batas suatu wilayah adalah sangat menentukan untuk kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, misalnya dalam penetapan kewajiban tertentu sebagai warga masyarakat serta pemenuhan hak-hak masyarakat terhadap fungsi pelayanan umum masyarakat setempat. Disisi lain, batas wilayah ini sangat penting apabila ada sengketa hukum yang menyangkut wilayah perbatasan antar daerah.

##### **2. Unsur (elemen) pemerintahan**

Eksistensi pemerintahan di daerah, didasarkan atas legimitasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. Elemen Pemerintahan daerah adalah meliputi pemerintah daerah dan lembaga DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

### 3. Unsur masyarakat

Masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gesselscahft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berpikir, bertindak dan kebiasaan tertentu dalam masyarakat (Siswanto Sunarno, 2005 : 6).

Begitu bertumpuknya permasalahan perda saat ini mendorong Departemen Keuangan RI akan mengkaji peraturan daerah yang dianggap bermasalah.. Menurut Suryama Majana Sastra anggota DPR RI dari fraksi keadilan Sejahtera (Kompas 10 Maret 2006) dikatakan terdapat sekitar 12.000 peraturan daerah bermasalah. Sementara menurut Bambang Sujagad dari Kadin mengatakan terdapat 25% dari 1.029 peraturan daerah yang menghambat investasi dan memberatkan masyarakat karena menarik PAD cukup tinggi. Nampaknya sebagian besar Pemda Kabupaten dan Kota merasa berat peraturan daerahnya dikaji ulang. (www.koran-tempo.com : 10 Oktober 2007) Hal ini senada dengan kesimpulan hasil survei Bank Dunia bahwa regulasi dipandang sebagai kendala terbesar dalam menjalankan bisnis atau penghambat dalam pengembangan investasi, terutama investasi asing. Karena dengan adanya pungutan-pungutan pajak dan retribusi daerah yang baru akan membebani pihak investor asing dalam menanamkan modal atau membuka usahanya di daerah. Timbulnya berbagai permasalahan dalam pembuatan peraturan daerah juga disebabkan oleh permasalahan dalam proses pembuatan kebijakan itu sendiri seperti buruknya indentifikasi masalah, kurangnya pertimbangan alternatif lain terhadap peraturan,

kurangnya peninjauan efektif terhadap peraturan-peraturan lokal, dan kurangnya partisipasi dalam proses kebijakan tersebut ([www.koran-tempo.com](http://www.koran-tempo.com) : 16 Oktober 2007)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kebijakan politik tentang pemerintahan daerah otonom yang bertujuan mendukung kekokohan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan mengakomodasi tuntutan perkembangan demokrasi lokal. Tujuan tersebut berimplikasi terhadap bangunan struktur pemerintahan dengan menggabungkan dua bentuk, yaitu memperkuat posisi aparat pemerintah pusat di daerah, struktur kebijakan (perda dan aparat birokrasi) yang hierarkis dan pengembangan demokratisasi lokal yang terbatas ([www.geocities.com](http://www.geocities.com) :13 Mei 2008). Konsep Pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat (Siswanto Sunarno : 2005 :8).

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang undangan (statute approach), pendekatan historis (historical approach), dan pendekatan perbandingan (comparative approach). Berdasarkan pendekatan tersebut dapat diketahui bahwa, hampir semua Undang Undang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku di Indonesia menganut bentuk

pengawasan preventif dan represif, kecuali Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang hanya menganut pengawasan represif. Pengawasan represif ternyata mengandung segi segi negatif, yaitu menimbulkan banyak kerugian bagi masyarakat, di samping kurang terjaminnya kepastian hukum. Ini terbukti dengan banyaknya Perda yang dikembalikan dan dibatalkan oleh Pemerintah Pusat karena merugikan masyarakat ([www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), 14 April 2008). Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah. Koordinasi pembinaan dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi. Pembinaan tersebut meliputi ([www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com), 13 Mei 2008)

1. koordinasi pemerintahan antarsusunan pemerintahan;
2. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
3. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
4. pendidikan dan pelatihan; dan
5. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

1. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
2. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Pemerintah memberikan penghargaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sanksi diberikan oleh Pemerintah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota ([www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com), 14 Mei 2008). Pengalaman selama ini dalam pembentukan peraturan daerah, Pemerintah Daerah bersama DPRD tidak atau kurang mengidentifikasi permasalahan secara baik, mana permasalahan pokok atau akar masalah, sehingga peraturan daerah yang diterbitkan bukannya menghilangkan masalah, tetapi menimbulkan masalah baru. Pembuatan peraturan

daerah tidak dilandasi kajian awal, bahkan ada peraturan daerah suatu daerah mencontoh kabupaten atau kota lain, padahal permasalahan yang dihadapi tiap daerah tidak sama (Joni Emirzon, Makalah : 2005). Bahwa dalam pembuatan perda tidak boleh menyebabkan biaya tinggi (*high cost economy*) dalam kehidupan masyarakat. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dalam Pasal 7 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang menentukan bahwa :

1. Pemerintahan Daerah dilarang menetapkan Perda tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, dan
2. Menetapkan Perda tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan ekspor / impor.

Tujuan diterbitkannya peraturan daerah tidak jelas mungkin yang hendak dicapai adalah yang penting ada dasar untuk pungutan Pendapatan Asli Daerah. Pemerintah Daerah dalam membuat peraturan daerah kurang mengembangkan alternatif yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan yaitu, apakah telah mempertimbangkan semua alternatif termasuk alternatif lain yang baik daripada membuat peraturan daerah yang baru khususnya tentang pajak daerah dengan alasan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (Joni Emirzon, Makalah : 2005). Selama ini dalam pembuatan peraturan daerah tidak atau kurang mempertimbangkan semua alternatif yang tersedia, sehingga peraturan daerah yang diterbitkan berdampak negatif, tidak efektif, tidak efisien dan menjadi penghambat bagi masyarakat dan sector usaha karena terlalu banyak pungutan yang harus dibayar dengan alasan meningkatkan Pendapatan Asli daerah (Joni Emirzon, Makalah : 2005 ). Ada alternatif lain daripada menerbitkan peraturan

daerah yang baru. Jika alternatif lain lebih baik, mengapa tidak dilakukan alternatif lain sebagai solusi pemecahannya. Mengenai hal ini yang menjadi penghambat adalah kurang siapnya sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki oleh pemerintah daerah. (Joni Emirzon, Makalah : 2005).

Untuk mengatasi hal ini dapat saja Pemerintah Daerah bekerjasama dengan perguruan tinggi yang mempunyai sumber daya manusia yang cukup baik. Sehingga dalam pembuatan perda dapat lebih baik dan lebih berbobot. Alternatif lain yang dapat dilakukan pemda dalam menerbitkan regulasi yang baik adalah bekerjasama dengan masyarakat dan pihak pengusaha dan investor yang membuka usaha didaerahnya. Perlu ada perubahan dan cara merumuskan (*review*) terhadap peraturan daerah yang sehingga tidak menimbulkan biaya tinggi (*high cost economy*) bagi masyarakat dan pihak pengusaha. Pemerintah Pusat sebenarnya sudah melakukan pengawasan terhadap kebijakan yang dibuat Pemerintah Daerah akan tetapi tidak semua peraturan daerah (perda) dapat diawasi bahkan ada yang lolos dari pengawasan Pemerintah Pusat dan perda tersebut tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Pengawasan Peraturan Daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 223 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan dalam sebuah Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593 yang mengatur Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. mengenai Pembinaan diatur dalam Pasal 2 yang menentukan bahwa Pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

- a. koordinasi pemerintahan antar susunan Pemerintahan;
- b. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan Pemerintahan;
- c. pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
- d. pendidikan dan pelatihan; dan
- e. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan Pemerintahan.

Sedangkan mengenai pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 37 yang ditentukan bahwa :

- (1) Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan.
- (2) Pemerintah melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
- (3) Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Menteri.
- (4) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan Menteri.
- (5) Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Menteri.



Dari penjelasan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2007 diatas maka pengawasan peraturan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dilakukan Menteri yakni Menteri Dalam Negeri. Peraturan daerah yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian pemerintah daerah tidak bisa sewenang-wenang dalam menetapkan jenis pajak, retribusi dan pungutan baru jika ternyata bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan Menteri Dalam Negeri.

## **B. Pajak Daerah**

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah maka Pemda diberikan kewenangan untuk menggali potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) berupa pajak daerah, retribusi daerah, hasil usaha BUMD dan pendapatan asli daerah lainnya. Keseriusan untuk mendorong Pemda dalam menggali PAD ditunjukkan dengan telah direvisinya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan aturan pelaksanaannya berupa Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Isi pokok perubahan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 adalah dua hal, yaitu :

- (a) Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak perlu mendapat pengesahan Pemerintah Pusat, dan

(b) Pemda diberi kebebasan untuk membuat pajak dan retribusi diluar dari yang secara eksplisit tercantum dalam UU 34 tahun 2000, PP 65 dan PP 66 tahun 2001.

Dampak otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pada awalnya adalah terjadinya "euphoria disease" dimana Pemda telah membuat begitu banyak Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) sehingga menimbulkan berbagai masalah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan yang lebih tinggi (Laporan Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan 2005 :11)

Sebelumnya dibahas dulu mengenai pengertian pajak. Pajak dalam istilah asing disebut: *tax* (Inggris); *import contribution, taxe, droit* (Perancis); *Steuer, Abgabe, Gebuhr* (Jerman); *impuesto contribution, tributo, gravamen, tasa* (Spanyol) dan *belasting* (Belanda). Dalam literatur Amerika selain istilah *tax* dikenal pula istilah *tariff*. Pajak adalah gejala masyarakat, artinya bahwa pajak hanya terdapat dalam masyarakat (Rocmat Soemitro, 1986 : 1). Menurut Prof. PJA. Andriani, pengertian pajak adalah "iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan (PJA. Adriani dalam Sumyar 2004 : 2). Dari definisi Adriani ini terlihat bahwa pajak dianggap sebagai pengertian yang merupakan species dari sebuah genus berupa pungutan. Dengan demikian pungutan lingkupnya lebih luas daripada pajak sendiri. Di dalam definisi tersebut terlihat bahwa beliau menekankan fungsi

budgeter (keuangan) dari pajak, sementara pajak masih mempunyai fungsi yang lain yang juga sangat penting, yakni fungsi mengatur (Y. Sri Pudiyatmoko, 2004 :

3). Dari definisi-definisi tersebut, dapat ditarik adanya beberapa ciri atau karakteristik dari pajak sebagai berikut :

- a). Pajak dipungut berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pelaksanaannya;
- b). Terhadap pembayaran pajak, tidak ada teken prestasi yang dapat ditunjukkan secara langsung. Karena pemungutan pajak dapat dipaksakan dan tidak memberikan imbalan yang secara langsung dapat ditunjuk, maka pemungutan pajak harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari rakyat (melalui DPR).

Hal ini sesuai dengan Pasal 23 A UUD 1945 Amandemen keempat yang menentukan “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Bahkan di Negara maju seperti Inggris dan Amerika Serikat terdapat dalil mengenai pajak, di Inggris dikenal dengan dalil “*No Taxation without Representation*”, sedang di Amerika Serikat dikenal dalil “*Taxation without representation is Robbery* (Early Suandy, 2000 : 9).

Dalam pemungutan pajak juga dikenal asas-asas pemungutan pajak. Dalam buku *An inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations* yang ditulis oleh Adam Smith pada abad ke-18 mengajarkan tentang asas-asas pemungutan pajak yang dikenal dengan nama *The Four Cannons* atau *Four Maxims* dengan uraian sebagai berikut :

#### 1. *Equality*

Pembebanan pajak diantara subjek pajak hendaknya seimbang dengan kemampuannya, yaitu seimbang dengan penghasilan yang dinikmati dibawah perlindungan pemerintah. Dalam hal equality ini tidak diperbolehkan suatu Negara Negara mengadakan diskriminasi antara sesama wajib pajak. Dalam

keadaan yang sama wajib pajak harus diperlakukan sama dan dalam keadaan berbeda wajib pajak harus diperlakukan berbeda.

2. *Certainly*

Pajak yang dibayar oleh wajib pajak harus jelas dan tidak mengenal kompromi (not arbitrary). Dalam asas ini kepastian hukum yang diutamakan adalah mengenai subjek pajak, objek pajak, tariff pajak, dan ketentuan mengenai pembayarannya.

c. *Convience of payment*

Pajak hendaknya dipungut pada saat yang paling baik bagi wajib pajak, yaitu saat sedekat-dekatnya dengan saat diterimanya penghasilan/keuntungan yang dikenakan pajak.

d. *Economic of collections*

Pemungutan pajak hendaknya dilakukan sehemat (seefisien) mungkin, jangan sampai biaya pemungutan pajak lebih besar dari penerimaan pajak itu sendiri. Karena tidak ada artinya pemungutan pajak kalau biaya yang dikeluarkan lebih besar dari penerimaan pajak yang akan diperoleh (Early Suandy, 2000 : 20).

Pajak daerah adalah pajak yang kewenangan pemungutannya berada pada pemerintah daerah, baik Pemerintah Daerah Provinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Untuk daerah provinsi jenis pajak yang ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditentukan bahwa :

Jenis Pajak Propinsi terdiri dari:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan dan Kendaraan di Atas Air;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Jenis Pajak Propinsi bersifat limitatif yang berarti Propinsi tidak dapat memungut pajak lain selain yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang. Adanya

pembatasan jenis pajak yang dapat dipungut oleh Propinsi itu terkait dengan kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom yang terbatas yang hanya meliputi kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas daerah Kabupaten/Kota dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah Kabupaten/Kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu. Namun demikian, dalam pelaksanaannya Propinsi dapat tidak memungut jenis pajak yang telah ditetapkan tersebut jika dipandang hasilnya kurang memadai dasarnya adalah Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 2 ayat (4) tentang kriteria pemungutan pajak.

Berkaitan dengan besarnya tarif, berlaku definitif untuk Pajak Propinsi yang ditetapkan secara seragam di seluruh Indonesia dan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 Tentang Pajak Daerah ([www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com) : 10 Oktober 2007). Sementara itu, Pemerintah Kabupaten/Kota diberi kewenangan untuk memungut 7 (tujuh) jenis pajak, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) yaitu :

1. Pajak Hotel;
2. Pajak Restoran;
3. Pajak Hiburan;
4. Pajak Reklame;
5. Pajak Penerangan Jalan;
6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C;
7. Pajak Parkir.

Untuk jenis pajak Kabupaten/Kota tidak bersifat limitatif, artinya Kabupaten/Kota diberi peluang untuk menggali potensi sumber-sumber keuangannya selain yang ditetapkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagai Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dengan menetapkan sendiri jenis pajak yang bersifat spesifik dengan memperhatikan kriteria yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. kriteria yang dimaksud adalah :

- a. Bersifat pajak dan bukan retribusi;
- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan;
- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Objek pajak bukan merupakan objek pajak Propinsi dan/atau objek pajak Pusat;
- e. Potensinya memadai;
- f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan
- h. Menjaga kelestarian lingkungan.

Kriteria pajak daerah antara lain sebagai berikut :

1. pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan pengaturan dari daerah sendiri.

2. pajak yang dipungut berdasarkan peraturan pemerintah pusat tetapi penentuan tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah.
3. pajak yang ditetapkan dan atau dipungut ganda.
4. Pajak yang dipungut dan di administrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada pemerintah daerah (Kesit Bambang Prakoso 2003 : 2).

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan Pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD khususnya pajak dan retribusi daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.

### **C. Pendapatan Asli Daerah**

Sumber pendapatan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dalam Pasal 157 yang ditentukan bahwa :

Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:
  - 1) hasil pajak daerah;
  - 2) hasil retribusi daerah;
  - 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  - 4) lain-lain PAD yang sah;

b. dana perimbangan; dan

c. lain-lain pendapatan daerah yang sah

Kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah. Hal ini mengakibatkan kebocoran-kebocoran yang sangat berarti bagi daerah. Selama ini, peranan PAD dalam membiayai kebutuhan pengeluaran daerah sangat kecil dan bervariasi antar daerah yaitu kurang dari 10% hingga 50%. Sebagian besar daerah Propinsi hanya dapat membiayai kebutuhan pengeluarannya kurang dari 10%. Variasi dalam penerimaan ini diperparah lagi dengan sistem bagi hasil (bagi hasil didasarkan pada daerah penghasil sehingga hanya menguntungkan daerah tertentu). Peranan pajak dan retribusi daerah dalam pembiayaan yang sangat rendah dan bervariasi juga terjadi karena adanya perbedaan yang sangat besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis (berdampak pada biaya yang relatif mahal), dan kemampuan masyarakat, sehingga mengakibatkan biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi. Tidak signifikannya peran PAD dalam anggaran daerah tidak lepas dari '*sistem tax assignment*' di Indonesia yang masih memberikan kewenangan penuh kepada Pemerintah Pusat untuk mengumpulkan pajak-pajak potensial (Laporan Penelitian Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan, 2005 : 90). Rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) suatu daerah bukanlah disebabkan oleh karena struktural daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijakan pemerintah pusat.

Selama ini sumber keuangan yang potensial dikuasai oleh Pemerintah Pusat (Rozali Abdulah, 2000: 47). Untuk dapat meningkatkan PAD dari sumber pajak



daerah, pemerintah daerah harus meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang dimiliki. Intelektual maupun kualitas moral aparat perpajakan perlu diperbaiki sehingga mampu menggali sumber-sumber pajak daerah baik melalui cara intensifikasi maupun ekstensifikasi dengan menggali obyek-obyek pajak baru. Peranan Pendapatan Asli Daerah dalam pembiayaan daerah adalah untuk :

1. Meningkatkan pendapatan daerah dari masyarakat setempat berdasarkan peraturan daerah, untuk membiayai layanan-layanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah. Sehingga mengurangi beban Pemerintah Pusat untuk layanan-layanan tersebut secara penuh melalui dana transfer.
2. Memperkuat otonomi daerah dan demokrasi, pajak dan retribusi daerah merupakan instrument penyaluran aspirasi daerah dan akan mempermudah penerapan *trade off* antara tingkat layanan dengan beban pajak dan retribusi daerah.
3. Meningkatkan akuntabilitas daerah.
4. Memberikan insentif bagi peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaan layanan Pemerintah Daerah ([www.transparansi.or.id](http://www.transparansi.or.id) : 10 januari 2008).

Berdasarkan perkembangan tersebut terdapat alternatif untuk memperkuat PAD, yakni :

1. Memperluas basis pajak, ada tiga langkah antara lain sebagai berikut :
  - a. memperluas obyek pajak dari jenis pajak yang ada sekarang.

b. menambah jenis daftar pajak yang ada sekarang. Baik dengan mengalihkan beberapa jenis pajak pemerintah pusat, mampu memperkenalkan jenis pajak baru.

c. menerapkan pilihan atas beberapa jenis pajak pusat

2. Memberikan kewenangan yang lebih luas dalam penetapan tarif (Lisbon Sirait 2003 : 30).

Dalam masa-masa sekarang ini kemampuan keuangan daerah akan ditingkatkan dengan mengandalkan pada kebijakan intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan retribusi dan pajak daerah. Pemerintah daerah selama ini hanya mengandalkan kemampuan APBD saja tanpa memperhatikan aspek-aspek yang mungkin bisa digali untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selama ini Pemda kurang memperhatikan pengawasan dalam kinerja pemerintahan. Sehingga yang diperlukan adalah adanya aksentuasi manajemen pengelolaan dan audit kinerjanya. Dengan penerapan manajemen pengelolaan yang modern dan audit kinerja yang objektif, maka akan berdampak pada efisiensi, transparansi dan efektif menutup kebocoran-kebocoran PAD. Intensifikasi dan ekstensifikasi retribusi dan pajak daerah tersebut direncanakan dengan mempertimbangkan keseimbangan objek pajak dan retribusi dengan koefisien beban yang ditanggung masyarakat (www.kompas.com : 20 November 2007)