

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGELOLAAN RETRIBUSI DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH

A. Tinjauan umum tentang pengelolaan retribusi, pajak daerah, retribusi, dan pendapatan asli daerah.

1. Pengertian pengelolaan retribusi

Secara umum pengelolaan adalah merupakan kegiatan merubah sesuatu hingga menjadi baik serta memiliki nilai-nilai tinggi dari yang semula. Pengelolaan juga dapat diartikan sebagai untuk melakukan sesuatu agar lebih sesuai dan cocok dengan kebutuhan sehingga lebih bermanfaat lagi. Menurut Sulaiman, mengemukakan bahwa pengelolaan yaitu berasal dari kata kelola yang artinya sama dengan mengurus. Jadi pengelolaan dapat diartikan sebagai pengurusan yaitu merubah nilai-nilai yang lebih tinggi, dengan demikian pengelolaan juga mengandung makna sebagai pembaharuan, yaitu melakukan usaha-usaha untuk membuat sesuatu untuk lebih sesuai atau cocok dengan kebutuhan menjadi lebih baik dan lebih bermanfaat. Terkait dengan pengelolaan obyek wisata pantai, maka kelembagaan yang dimaksud kelembagaan obyek wisata pantai dalam penelitian adalah suatu tatanan dan pola hubungan antar pihak (*stakeholder*) dalam pengelolaan obyek wisata pantai. ¹Berdasarkan dari pengertian pengelolaan tersebut, terlihat jelas bahwa untuk mencapai peningkatan efektivitas kegiatan pengelolaan dalam penelitian ini adalah pengelolaan retribusi kawasan

¹ Teguh Budi Prasetya, Jurnal Maksipreneur, 1 desember 2015, <https://ejournal.up45.ac.id/index.php/maksipreneur/article/download/150/145>, (10.24)

wisata pantai parangtritis di kabupaten bantul memegang peranan penting karena dengan pengelolaan yang baik akan diperoleh hasil yang baik dalam upaya meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) kabupaten bantul di sektor retribusi kawasan wisata pantai parangtritis.²

Undang-Undang Republik Indonesia No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah bahwa 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. Pajak daerah adalah pajak-pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah (misalnya:propinsi, kabupaten, kota) yang diatur berdasarkan peraturan daerah masing-masing dan hasil pemungutannya digunakan untuk pembiayaan rumah tangga daerah. Pajak daerah dapat dipaksakan berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana hasilnya digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah Daerah dan pembangunan Daerah.³ Terdapat beberapa prinsip umum dari pajak daerah yang dikemukakan oleh Irwansyah Lubis, yaitu:

- a. Prinsip manfaat (*benefit principle*) suatu sistem pajak dikatakan adil bila kontribusi yang diberikan oleh setiap wajib pajak, sesuai dengan manfaat yang diperolehnya dari jasa-jasa pemerintah;
- b. Kemampuan membayar pajak (*ability to pay*);
- c. Kemampuan membayar dengan keadilan vertikal dan struktur tarif pajak;
- d. Prinsip menyediakan pendapatan yang cukup naik dan elastis. Artinya dapat mudah naik turun mengikuti naik turunnya kemakmuran masyarakat;

² Sulaiman, Anwar, 2000, *Pengantar Keuangan Negara dan Daerah*, Jakarta, STIA-LAN Press, hal. 8.

³ Kesit Bambang Prakosa, 2003, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Yogyakarta, UII Press, hal. 1-2.

- e. Administrasi yang fleksibel artinya, sederhana, mudah dihitung pelayanan memuaskan bagi wajib pajak;
- f. Secara politis dapat diterima oleh masyarakat, sehingga timbul motivasi dan kesadaran untuk memenuhi kepatuhan membayar pajak.⁴

Adapun peraturan daerah tentang pajak antara lain sebagai berikut:

- 1) Pajak ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- 2) Peraturan Daerah tentang pajak tidak dapat berlaku surut.
- 3) Peraturan Daerah tentang pajak sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai:
 - a) Nama, objek, dan subjek pajak;
 - b) Dasar pengenaan, tarif, dan cara penghitungan pajak;
 - c) Wilayah pemungutan;
 - d) Masa pajak;
 - e) Penetapan;
 - f) Tata cara pembayaran dan penagihan;
 - g) Kedaluwarsa;
 - h) Sanksi administrasi;
 - i) Tanggal mulai berlakunya.
- 4) Peraturan Daerah tentang pajak dapat mengatur ketentuan mengenai:
 - a) Pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan/atau sanksinya;
 - b) Tata cara penghapusan piutang pajak yang kedaluwarsa;
 - c) Asas timbal balik.

⁴ Irwansyah Lubis, 2010, *Menggali Potensi Pajak Perusahaan dan Bisnis dengan Pelaksanaan Hukum*, Jakarta, Kompas Gramedia, hal. 70.

- 5) Peraturan Daerah tentang objek, subjek, dan dasar pengenaan pajak harus terlebih dahulu disosialisasikan dengan masyarakat sebelum ditetapkan.
- 6) Ketentuan mengenai tata cara mekanisme pelaksanaan sosialisasi Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Peraturan Daerah disampaikan kepada pemerintah paling lama 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan. Apabila Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah tersebut. Pembatalan dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sejak diterimanya Peraturan Daerah dimaksud.⁵

Retribusi merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah selain pajak yang diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Retribusi Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintah daerah. Kebijakan retribusi daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah. definisi menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 2009, 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.⁶ Adapun pengertian pungutan adalah peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik (pemerintah) berdasarkan

⁵ Erly Suandy, 2011, *Hukum Pajak*, Jakarta, Salemba empat, hlm. 231.

⁶ R.I., Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Bab I, Pasal I, ayat 64.

Undang-undang untuk membiayai pengeluaran negara, baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran untuk pembangunan. Dari pengertian pungutan tersebut di atas maka unsur-unsur di dalam pungutan adalah:

- a. Unsur pemerintah (sektor publik)
- b. Unsur masyarakat (sektor swasta)
- c. Unsur Undang-undang (sebagai dasar terjadinya peralihan kekayaan)
- d. Unsur kekayaan yang beralih
- e. Unsur kepentingan umum yang diselenggarakan.

Pungutan dibedakan menjadi tiga macam, yaitu: pajak, retribusi, dan sumbangan.

a. Pajak

Pajak adalah merupakan pungutan tetapi dengan sifat khusus, yaitu tanpa adanya jasa timbal balik secara langsung. Hubungan pemerintah (fiskus) dengan wajib pajak tidak bersifat timbal balik, karena pemerintah hanya mempunyai hak saja, yaitu hak untuk memungut pajak. Sedangkan sebaliknya wajib pajak hanya mempunyai kewajiban saja, yaitu kewajiban untuk membayar pajak. Adapun ciri khusus dari pajak adalah bahwa terhadap pungutan pajak tidak dapat ditunjukkan adanya jasa timbal secara langsung. Artinya, jasa timbal dari pemerintah ada tetapi tidak secara langsung ditujukan kepada wajib pajak yang bersangkutan, dan jasa timbalnya biasanya ditujukan untuk kepentingan bersama atau untuk kepentingan umum. Misalnya diwujudkan dalam bentuk jalan-jalan, bangunan-bangunan, maupun sarana lain yang semuanya ditujukan untuk kepentingan umum.

b. Retribusi

Retribusi juga merupakan pungutan, tetapi dalam retribusi ada jasa timbal secara langsung, yaitu langsung kepada setiap pembayar retribusi. Hubungan antara pemerintah dengan pembayar retribusi adalah hubungan timbalbalik yang bersifat sempurna, artinya seimbang antara hak dan kewajibannya. Ciri khusus dari retribusi adalah dapat ditunjukkannya jasa timbal secara langsung. Misalnya retribusi pasar, retribusi parkir, rekening listrik, rekening PAM, dan pembayaran Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP).

c. Sumbangan

Sumbangan juga merupakan pungutan, tetapi dengan jasa timbal kepada sekelompok orang. Hubungan antara pemerintah dengan pembayar sumbangan merupakan hubungan timbal balik yang bersifat sempurna.⁷

2. Pengertian retribusi

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. Dimana wajib Retribusi adalah orang pribadi atau Badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu dan masa Retribusi ialah suatu jangka waktu tertentu yang merupakan batas waktu bagi Wajib Retribusi untuk memanfaatkan jasa dan perizinan tertentu dari Pemerintah Daerah yang bersangkutan.⁸

⁷ Sumyar, 2004, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Perpajakan*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hal. 21-23.

⁸ *Ibid.*

Retribusi ditetapkan dengan peraturan daerah, dan Peraturan Daerah tentang retribusi tersebut tidak berlaku surut. Peraturan daerah tentang retribusi sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai:

- a. Nama, objek, dan subjek retribusi;
- b. Golongan retribusi;
- c. Cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan;
- d. Prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi;
- e. Struktur dan besarnya tarif retribusi;
- f. Wilayah pemungutan;
- g. Tata cara pemungutan;
- h. Sanksi administrasi;
- i. Tata cara penagihan;
- j. Tanggal mulai berlakunya.

Peraturan daerah dapat mengatur ketentuan mengenai:

- 1) Masa retribusi;
- 2) Pemberian keringanan, pengurangan dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok retribusi dan/atau sanksinya;
- 3) Tata cara penghapusan piutang retribusi yang kedaluwarsa.⁹

3. Jenis-jenis kriteria pemungutan retribusi

Jenis-jenis retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, atau retribusi perizinan tertentu ditetapkan dengan peraturan pemerintah berdasarkan kriteria sebagai berikut:

- a. Retribusi jasa umum

⁹ Erly Suandy, *Op.Cit.*, hlm. 237.

- 1) Retribusi jasa umum tidak bersifat pajak dan tidak bersifat retribusi jasa usaha atau retribusi perizinan tertentu.
- 2) Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka melaksanakan desentralisasi.
- 3) Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang/pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum.
- 4) Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi.
- 5) Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya.
- 6) Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial.
- 7) Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

b. Retribusi jasa usaha

- 1) Retribusi jasa usaha bersifat bukan pajak dan berifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu.
- 2) Jasa yang bersangkutan merupakan jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah.

c. Retribusi perizinan tertentu

- 1) Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi.

- 2) Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum.
- 3) Biaya yang menjadi beban daerah dalam menyelenggarakan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar. Sehingga, layak dibiayai dari retribusi perizinan.¹⁰

4. Pengertian pajak

Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 23 ayat (2) berbunyi “segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan Undang-undang”. Jadi dasar hukum pajak di Indonesia mendapatkan landasan konstitusionalnya yaitu Pasal 23 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945. Dari landasan tersebut diketahui dengan jelas bahwa ketentuan perpajakan harus diatur dengan produk hukum yang dibuat oleh Presiden bersama DPR, sebab menurut Pasal 5 ayat (1) dan menurut Pasal 20 ayat (1) Undang-undang itu dibuat oleh Presiden bersama DPR. Perlunya persetujuan DPR dalam pengaturan perpajakan ini dikarenakan DPR merupakan wadah wakil-wakil rakyat sehingga jika DPR telah menyetujui Undang-undang tentang pemungutan pajak maka berarti pula secara yuridis-formal rakyat menyetujui pemungutan pajak itu sekalipun tanpa ada kontra prestasi (jasa timbal). Dan itu berarti pula bahwa rakyat melalui wakil-wakil di DPR telah ikut menentukan kadar kemampuannya dalam membayar pajak serta ikut serta menentukan sendiri jenis-jenis pajak yang dapat dipungut dari mereka sendiri. Di samping itu pengaturan pajak dengan Undang-undang berarti juga bahwa pemerintah tidak

¹⁰ Panca Kurniawan, Agus Purwanto, *Op.Cit.*, hlm. 147-148.

boleh melakukan tindakan sewenang-wenang dalam menarik pajak tanpa dibatasi oleh Undang-undang.¹¹

Pajak ialah pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dengan tanpa balas jasa yang secara langsung dapat ditunjuk. Misalnya: pajak kendaraan bermotor, pajak penjualan dan lain sebagainya. Pajak merupakan gejala sosial dan hanya terdapat dalam suatu masyarakat. Tanpa ada masyarakat, tidak mungkin ada suatu pajak. Masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat hukum atau *Gemeinschaft* menurut istilah Ferdinand Tonnies, bukan masyarakat yang bersifat *Gesellschaft*. Bahwa orang hidup bermasyarakat, perlu diketahui juga hak dan kewajiban masyarakat terhadap individu, dan sebaliknya hak dan kewajiban individu terhadap masyarakat.¹² Menurut Rochmat Soemitro, memberikan definisi bahwa pajak adalah iuran rakyat kepada Negara berdasarkan Undang-Undang (dapat dipaksakan), yang langsung dapat ditunjuk dan dapat digunakan untuk membiayai pembangunan.¹³ Menurut Tony Marsyahrul, pajak daerah adalah pajak yang dikelola oleh pemerintah daerah (baik pemerintah daerah ditingkat I maupun pemerintah ditingkat II) dan hasil dipergunakan untuk membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan daerah (APBD).¹⁴ Menurut Mardiasmo, “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 digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah”.¹⁵ Dijelaskan dalam pasal 1 ayat (10) Undang-Undang No.28 Tahun 2009

¹¹ SF Marbun, Moh.Mahfud MD, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 132-133.

¹² Rochmat Soemitro, 1992, *Asas dan Perpajakan I*. Bandung, Eresco, hlm. 1.

¹³ Ibid.

¹⁴ Tony Marsyahrul, 2006, *Pengantar Perpajakan*, Jakarta, Grasindo, hal. 5.

¹⁵ Mardiasmo, 2009, *Perpajakan, Edisi Revisi*, Yogyakarta, Andi Yogyakarta, hal. 4.

bahwa:pajak daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari definisi tersebut dapat dirangkum pengertian pajak daerah adalah iuran wajib yang dikelola oleh pemerintah daerah dan untuk membiayai kebutuhan pemerintah daerah termasuk pembangunan daerah dengan tanpa memperoleh imbalan secara langsung.sedangkan menurut penulis definisi pajak adalah iuran wajib oleh orang pribadi atau badan hukum kepada pemerintah daerah tanpa mendapatkan imbalan secara langsung yang dapat dipaksakan berdasarkan Undang-Undang yang berlaku kemudian dapat digunakan untuk pembiayaan pembangunan dan kebutuhan daerah. Sesuai yang dijelaskan oleh Mardiasmo dalam bukunya yang berjudul Perpajakan. Kriteria pajak daerah tidak jauh berbeda dengan kriteria pajak pusat, yang membedakan keduanya adalah pihak pemungutannya. Pajak pusat yang memungut adalah Pemerintah Pusat, sedangkan pajak daerah yang memungut adalah Pemerintah Daerah. Kriteria pajak daerah secara spesifik diuraikan oleh Davey dalam bukunya *Financing Regional Government*, yang terdiri dari 4 (empat) hal yaitu:

- a. Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan pengaturan dari daerah sendiri;
- b. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan pemerintah pusat tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah;
- c. Pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh pemerintah daerah;
- d. Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada pemerintah daerah.

Kriteria pajak tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengertian pajak daerah tersebut terdiri dari pajak yang ditetapkan dan atau dipungut di wilayah daerah dan bagi hasil pajak dengan pemerintah pusat.¹⁶ Adapun pajak-pajak daerah adalah pajak-pajak yang kewenangan pemungutannya ada pada Pemerintah Daerah, untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga Pemerintah Daerah tersebut. Ruang lingkup pajak daerah hanya terbatas pada obyek yang belum dikenakan pajak pusat (pajak negara). Misalnya pajak penghasilan tidak boleh dipungut daerah karena sudah dipungut oleh pusat. Sebaliknya negara tidak boleh memungut pajak yang sudah dipungut oleh daerah. Dari segi fungsi, obyek dan penggunaannya maka terdapat perbedaan antara pajak-pajak pusat dan dengan pajak-pajak daerah.

a. Perbedaan dari segi fungsinya

Segi fungsinya pajak pusat digunakan sebagai alat untuk melaksanakan kebijaksanaan. Misalnya berfungsi sebagai sarana untuk menahan atau mengurangi keluar masuknya orang atau barang dari atau ke dalam negara. Misalnya pajak bangsa asing (PBA) dan Pajak Barang. Untuk mencegah masuknya orang atau barang dari luar negeri, maka terhadap pajak-pajak ini harus dinaikkan tarifnya (dengan tarif tinggi). Sedangkan pajak daerah mempunyai fungsi yang bertolak belakang, karena berdasarkan pasal 4 ayat (2) Peraturan Pajak Daerah menetapkan bahwa pajak-pajak daerah tidak boleh menghambat atau merintangikan keluar masuknya pengangkutan barang/orang dari atau ke dalam suatu daerah.

b. Perbedaan dari segi obyeknya

¹⁶ Kesit Bambang Prakosa, *Loc. Cit.*

Obyek pemungutan pajak pusat relatif tidak terbatas, sedangkan obyek-obyek yang dapat dikenakan pajak daerah terbatas jumlahnya, dalam arti bahwa obyek yang telah dijadikan sumber bagi pemungutan pajak pusat tidak boleh dipergunakan lagi sebagai sumber bagi pemungutan pajak daerah.

Hal tersebut didasarkan pada pasal 12 Peraturan Pajak Daerah, yang mengatakan bahwa lapangan pajak daerah adalah lapangan yang belum dipergunakan oleh pusat. Pungutan pajak ganda terjadi apabila suatu obyek pajak dikenakan pajak yang sejenis untuk kedua kalinya meskipun dengan nama lain. Dalam hal suatu pemungutan pajak oleh Daerah akan menimbulkan suatu pajak ganda, maka daerah hanya dapat memungut tambahan (opsen) saja atas pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat itu. Yang dimaksud dengan opsen adalah suatu tambahan yang dihitung dalam prosentase dari pokok pajak. Jumlah opsen ditentukan oleh pusat.

c. Perbedaan dari segi penggunaannya

Segi penggunaannya pajak pusat dipergunakan untuk pembiayaan negara, sedangkan pajak daerah dipergunakan untuk pembiayaan daerah.¹⁷

5. Perbedaan pajak dan retribusi

a. Pajak:

- 1) Masyarakat tidak menerima balas jasa secara langsung atas pungutan yang dibayarnya.
- 2) Pemungutannya dapat dipaksakan dan bagi mereka yang tidak membayar pajak dikenakan sanksi hukum yang berlaku.
- 3) Setiap warga negara sesuai ketentuan peraturan merupakan objek pajak.

¹⁷ Sumyar, *Op.Cit.*, hlm. 34-36.

4) Dipungut oleh pemerintah pusat.

b. Retribusi:

- 1) Masyarakat menerima balas jasa secara langsung atas pungutan yang dibayarnya.
- 2) Pemungutannya hanya dapat dipaksakan kepada mereka yang menggunakan fasilitas negara.
- 3) Obyek retribusi hanya mereka yang menggunakan fasilitas negara.
- 4) Dipungut oleh pemerintah daerah.

Retribusi dewasa ini, maka setiap pembayar retribusi mendapat jasa timbal secara langsung dari pemerintah. Misalnya pembayaran rekening perusahaan listrik negara (PLN), pembayaran rekening perusahaan air minum (PAM), dan pembayaran sumbangan pengelolaan pendidikan (SPP), termasuk juga pembayaran retribusi pasar maupun retribusi parkir. Jasa timbal disini diterima secara perorangan, sedangkan dalam pembayaran pajak tidak mendapat jasa timbal secara langsung yang bersifat perorangan.¹⁸

6. Penggolongan pajak dan retribusi

Secara hukum, pajak dan retribusi dapat dilakukan penggolongan berdasarkan kebutuhan negara, mengingat pajak dan retribusi merupakan sumber pendapatan negara maupun daerah. Penggolongan pajak tersebut tidak mutlak sifatnya karena boleh saja mengalami perubahan tergantung pada kriteria-kriteria yang digunakan. Perubahan itu boleh berkurang atau boleh bertambah sesuai kondisi dan kebutuhan dimasa mendatang. Dengan ketentuan, tidak boleh bertentangan dengan maksud Pasal 23A UUD 1945 sebagai ketentuan dasar keberadaan pajak

¹⁸ *Ibid.*

yang diatur dengan Undang-undang. Objek pajak pusat relatif tidak terbatas, pusat harus teliti dalam menentukan objek pajak yang dapat dikenakan pajak. Pajak yang tergolong sebagai pajak pusat adalah sebagai berikut:

- a. Pajak penghasilan;
- b. Pajak pertambahan nilai barang dan jasa;
- c. Pajak penjualan atas barang mewah;
- d. Bea materai;
- e. Bea masuk; dan
- f. Cukai.

Pajak daerah ialah merupakan pajak yang diadakan oleh pemerintah daerah yang dalam penagihannya dilakukan oleh pejabat pajak yang dimana pejabat tersebut akan ditugasi untuk mengelola pajak-pajak daerah tersebut. Dimana objek pajak daerah memiliki keterbatasan dalam hal jumlahnya dikarenakan objek tersebut yang telah menjadi suatu objek pada pajak pusat yang tidak boleh digunakan oleh daerah. Selanjutnya, pajak daerah terbagi atas pajak daerah provinsi dan pajak daerah kabupaten/kota. Pajak daerah provinsi sebagai kewenangan daerah provinsi untuk ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Pajak kendaraan bermotor;
- 2) Bea balik nama kendaraan bermotor;
- 3) Pajak bahan bakar kendaraan bermotor;
- 4) Pajak air permukaan; dan
- 5) Pajak rokok.

Kemudian pajak daerah/kota sebagai kewenangan kabupaten/kota untuk ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Pajak hotel;
- 2) Pajak restoran;
- 3) Pajak hiburan;
- 4) Pajak reklame;
- 5) Pajak penerangan jalan;
- 6) Pajak mineral bukan logam dan batuan;
- 7) Pajak parkir;
- 8) Pajak air tanah;
- 9) Pajak sarang burung walet;
- 10) Pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan;
- 11) Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Penggolongan retribusi berbeda dengan penggolongan pajak karena retribusi terdapat imbalan langsung kepada pihak-pihak yang menggunakan objek retribusi yang telah ditentukan. Objek retribusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 108 ayat (1) Undang-undang pendapatan dan retribusi daerah (UU PDRD) terdiri dari:

- a. Jasa umum;
- b. Jasa usaha; dan
- c. Perizinan tertentu.

Objek retribusi umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan oleh pejabat retribusi untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang atau badan. Pengertian badan

meliputi badan hukum dan bukan badan hukum. Adapun jenis retribusi umum adalah sebagai berikut:

- 1) Retribusi pelayanan kesehatan;
- 2) Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan;
- 3) Retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta 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 penggantian biaya cetak peta;
- 10) Retribusi penyediaan dan atau penyedotan kasus;
- 11) Retribusi pengolahan limbah cair;
- 12) Retribusi pelayanan tera atau tera ulang;
- 13) Retribusi pelayanan pendidikan; dan
- 14) Retribusi pengendalian menara telekomunikasi.

Objek retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pejabat retribusi 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. Dengan demikian, jenis retribusi jasa usaha adalah sebagai berikut:

- 1) Retribusi pemakaian kekayaan daerah;

- 2) Retribusi pasar grosir atau pertokoan;
- 3) Retribusi tempat pelelangan;
- 4) Retribusi terminal;
- 5) Retribusi tempat khusus parkir;
- 6) Retribusi tempat penginapan, pesanggrahan atau villa;
- 7) Retribusi rumah potong hewan;
- 8) Retribusi pelayanan kepelabuhanan;
- 9) Retribusi tempat rekreasi dan olahraga;
- 10) Retribusi penyeberangan di air; dan
- 11) Retribusi penjualan produksi usaha daerah.¹⁹

Sementara itu, objek retribusi perizinan tertentu adalah pelayanan perizinan oleh pejabat retribusi kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Adapun jenis retribusi perizinan tertentu adalah sebagai berikut:

- 1) Retribusi izin mendirikan bangunan;
- 2) Retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol;
- 3) Retribusi gangguan;
- 4) Retribusi izin trayek; dan retribusi izin usaha perikanan.

Pengelolaan retribusi daerah memiliki penertian yaitu adalah Penggolongan retribusi daerah itu bersifat final dikarenakan UU PDRD tersebut menganut prinsip yang tertutup. Dalam hal ini

¹⁹ Muhammad Djafar Saidi, 2007, *Pembaruan Hukum Pajak*, Depok, RajaGrafindo Persada, hlm. 24-29.

artinya daerah tersebut tidak boleh mengadakan retribusi daerah yang tidak sesuai dengan jenis-jenis dari retribusi daerah tersebut. Ketika daerah mengupayakan retribusi yang tidak dikenal dalam UU PDRD dalam bentuk peraturan daerah, berarti suatu perbuatan hukum yang tidak sah. Konsekuensi hukum yang timbul adalah peraturan daerah tentang retribusi itu batal demi hukum, berarti dari semula tidak pernah ada. Bahkan jenis retribusi daerah dapat tidak dipungut ketika potensi penerimaannya kecil dan/atau atas kebijakan nasional/daerah untuk memberikan pelayanan secara cuma-cuma(gratis).

7. Fungsi pajak dan retribusi

Fungsi pajak dapat berupa fungsi anggaran, fungsi mengatur, dan fungsi investasi. Sementara itu, fungsi retribusi hanya memiliki fungsi anggaran. Hal ini berarti bahwa retribusi tidak dapat digunakan untuk mengendalikan kehidupan masyarakat sebagaimana yang dikehendaki oleh pemerintah (baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah). Retribusi hanya semata-mata untuk mengisi kas negara maupun daerah sebagai penggantian yang telah dikeluarkan dalam upaya penyediaan sarana pelayanan kepada masyarakat. Fungsi investasi yang terdapat dalam pajak karena wajib pajak telah menyisihkan sebagian penghasilan atau kekayaan untuk kepentingan negara maupun daerah. Fungsi pajak (mengisi kas negara atau daerah, mengatur, dan investasi) tidak mutlak harus beriringan dalam pelaksanaannya, bergantung pada kemauan politik pemerintah pada saat itu. Dalam arti bahwa kehendak politik pemerintah untuk menekan tidak terjadi kejahatan dalam masyarakat. Maka, fungsi yang digunakan adalah fungsi

mengatur dengan cara meningkatkan tarif pajak sehingga masyarakat tidak dapat membelinya. Jika penghasilan negara maupun daerah hendak ditingkatkan, fungsi anggaran yang diterapkan dengan cara menjaring sebanyak-banyaknya wajib pajak. Ataupun untuk meningkatkan pembangunan, fungsi investasi yang diterapkan dengan cara menempatkan tarif pajak pada tahap serendah-rendahnya agar wajib pajak dapat membayar pajak. Dalam praktik bernegara, ketiga fungsi pajak dapat diterapkan secara bersamaan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.²⁰ Fungsi pajak antara lain sebagai berikut:

- a. Fungsi finansial (budgeter) yaitu memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke kas negara, dengan tujuan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara. Penerimaan dari sektor pajak dewasa ini menjadi tulang punggung penerimaan negara dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam upaya meningkatkan penerimaan perpajakan, pemerintah secara konsisten melakukan berbagai upaya pembenahan baik aspek kebijakan maupun aspek sistem dan administrasi perpajakan melalui hal-hal berikut ini:
 - 1) Amandemen undang-undang perpajakan.
 - 2) Modernisasi kantor pajak.
 - 3) Ekstensifikasi dan intensifikasi.
 - 4) *Extra effort* dalam pemeriksaan dan penagihan pajak.
 - 5) Pembangunan *data base* terintegrasi.
 - 6) Penyediaan layanan melalui pemanfaatan teknologi informasi.

²⁰ *Ibid.*, hlm.30.

- 7) Penegakan kode etik pegawai untuk meningkatkan kedisiplinan dan *good governance* aparatur pajak
- b. Fungsi mengatur (regulerend) yaitu pajak digunakan sebagai alat untuk mengatur masyarakat baik dibidang ekonomi, sosial, maupun politik dengan tujuan tertentu. Pajak digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu dapat dilihat dalam contoh sebagai berikut:
- 1) Pemberian insentif pajak (misalnya *tax holiday*, penyusutan dipercepat) dalam rangka meningkatkan investasi baik investasi dalam negeri maupun investasi asing.
 - 2) Pengenaan pajak ekspor untuk produk-produk tertentu dalam rangka memenuhi kebutuhan dalam negeri.
 - 3) Pengenaan bea masuk dan pajak penjualan atas barang mewah untuk produk-produk impor tertentu dalam rangka melindungi produk-produk dalam negeri.²¹

B. Tinjauan umum tentang pendapatan asli daerah

1. Pengertian pendapatan asli daerah

Pendapatan asli daerah adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Dengan kata lain menurut Mulyadi,2011 bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah salah satu sumber pendapatan yang dapat mengembangkan dan mengoptimalkan semua potensi

²¹ Erly Suandy, *OP.Cit.*, hlm. 231-232.

daerah yang digali dari dalam wilayah daerah. ²²Dimana pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber andalan PAD. Dasar hukum yang mengatur tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah Undang-undang No.28 tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-undang RI No.34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.²³

PAD terdiri dari pajak, retribusi, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah seperti bagian laba, deviden, dan penjualan saham milik daerah, serta pinjaman dan pendapatan asli daerah yang sah seperti hasil penjualan aset tetap daerah dan jasa giro. ²⁴ Sumber pendapatan daerah lainnya adalah dinas-dinas daerah serta pendapatan-pendapatan lainnya yang diperoleh secara sah oleh pemerintah daerah. Dinas-dinas daerah sekalipun tugas dan fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung rugi, tetapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan jasa dengan imbalan. Dan disinilah daerah dapat menambah PADnya.

Dinas-dinas daerah telah ditempatkan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah, tetapi tidak berarti sumbangan riil yang diberikan sektor ini cukup besar untuk menopang keuangan daerah pada umumnya, karena dalam kenyataannya, sektor ini hanya sedikit lebih baik dibandingkan dengan sektor

²² Sunarto, Reni Dyah Ayu Nur Fatimah, "Pengaruh Penerimaan Retribusi dan Penetapan Tarif Obyek Wisata Terhadap Penapatan Asli Daerah Kabupaten Gunung Kidul Tahun 2013-2015" Jurnal Akuntansi Vol.4, No. 2 Desember 2016.

²³ Hesel Nogi S. Tangkilisan, 2002, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, Yogyakarta, Lukman Offset dan Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, hlm. 109.

²⁴ HAW.Widjaja, 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 25-26.

perusahaan daerah dalam memberikan kontribusinya bagi pendapatan asli daerah dan pendapatan daerah pada umumnya.²⁵

2. Sumber-sumber pendapatan asli daerah

Berdasarkan Undang-undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas:

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Indikator keberhasilan perkembangan daerah direfleksikan oleh besar kecilnya PAD dalam membiayai pembangunan daerah. potensi dana pembangunan yang paling besar dan lestari adalah bersumber dari masyarakat sendiri yang dihipun dari pajak dan retribusi daerah.²⁶ Pendapatan asli daerah, yaitu terdiri atas hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain. PAD yang sah meliputi hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dankomisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan atau jasa oleh daerah.

- 1) Hasil pajak daerah;
- 2) Hasil retribusi daerah;
- 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- 4) Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

²⁵ Josef Riwo Kaho, 2005, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Otonomi Daerah, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 68-69.

²⁶ Puput Purpitasari, Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Alokasi Belanja Daerah, 04 November 2015, <https://ejournal.stiesia.ac.id/jira/article/download/11081069>, (15.19)

Semua jenis PAD tersebut merupakan sumber penerimaan yang murni bagi daerah, artinya pendapatan/pemasukan itu berasal dari potensi daerahnya sendiri. Oleh sebab itu, wajar dan selayaknya bila peran PAD dalam keuangan daerah merupakan salah satu tolak ukur dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Besar kecilnya PAD tersebut ditentukan oleh kreativitas dan keuletan kerja dari perangkat pemerintah daerah. Salah satu perangkat adalah Dinas-Dinas daerah yang merupakan unsur pelaksanaan pemerintah daerah baik pada daerah provinsi maupun daerah Kabupaten/Kota. Dalam melaksanakan fungsinya Dinas-Dinas daerah banyak memberikan pemasukan pada PAD.

b. Dana perimbangan

Dana perimbangan yaitu dana yang memiliki sumber dari APBN yang dananya teralokasikan kepada pemerintah daerah sebagai upaya untuk mendanai kebutuhan-kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan itu sendiri terdiri dari atas dana alokasi khusus, dana bagi hasil, dan dana alokasi umum.

c. Pinjaman daerah

Semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Dimana pinjaman daerah terdiri dari pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri.

d. Lain-lain penerimaan yang sah.

Dari penggolongan di atas dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah

dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁷

²⁷ *Ibid*, hlm. 108.