

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah merupakan salah satu dari alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah juga merujuk kepada otoritas administratif dari suatu daerah yang lebih kecil dari pada sebuah negara. Dimana negara Indonesia adalah merupakan sebuah negara dengan wilayahnya yang terdiri dari atas berbagai daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu juga dibagi lagi menjadi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, maupun daerah kabupaten, dan daerah kota juga mempunyai pemerintahan daerah yang juga diatur dengan undang-undang. Kepala daerah juga yang berperan sebagai badan eksekutif yang menyusun dan melaporkan anggaran untuk mendapatkan persetujuan, kemudian melaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah daerah yang merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang mana memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah juga penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas untuk pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

¹ Putri, Rizal Fauzi Pradana, 2016, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Cilacap*, Fakultas Hukum UMY, hal 7

² Mayangsari, Vanti, 2018, *Peranan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul Terhadap Pengawasan Usaha Perdagangan Air Minum*, Fakultas Hukum UMY, hal 19

Menurut The Liang Gie, Pemerintah Daerah adalah satuan -satunya organisasi dari pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap tugas kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.³

Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis melalui pemilihan secara umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten itu sendiri disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan dalam pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan hasil keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta menginformasikan laporan tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Urusan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi yang merupakan kewenangan dan bertanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan maupun kebijaksanaan, pelaksanaan, segi-segi pembiayaan, demikian juga dengan perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas yang ada di daerah.⁴

Gubernur yang jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian yang mana untuk

³ The Liang Gie, 1968, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hal 44

⁴ Daan Suganda, 1992, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Pemerintahan di Daerah, Sinar Baru, Bandung, hlm 87

menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi dari Pemerintah termasuk kedalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan dari pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dengan demikian dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur akan bertanggung jawab kepada Presiden.

Selain itu, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan:

- a. Desentralisasi yaitu melaksanakan segala urusan yang semulanya adalah kewenangan dari pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur serta mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu agar dilaksanakan; dan
- c. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan yang diberikan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Negara republik indonesia adalah sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan demikian memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah agar menjalankan penyelenggaraan otonomi daerah. Berdasarkan bunyi Pasal 18 UUD 1945, bisa ditarik benang merah bahwa "Indonesia adalah negara kesatuan yang didesentralisasikan".

Pertama, desentralisasi perlu dilaksanakan karena merupakan tuntunan yuridis serta sistematis dari demokrasi Pancasila dan sistem politik Indonesia. *Kedua*, desentralisasi merupakan kebutuhan bagi Orde Baru untuk melanjutkan pembangunan nasional yang secara umum dan pembangunan jangka panjang tahap kedua secara khusus. *Ketiga*, demokrasi kita tak juga lepas dari isu yang sekarang menjadi trend pada dunia internasional. Perihal demokrasi yang bagaimana paling dibutuhkan dewasa ini, tentu saja yang dibicarakan bukan masalah ideal namun technical.⁵

Dalam rangka melaksanakan peran desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang hanya melaksanakan urusan pemerintahan absolut. Urusan Pemerintahan konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Pembagian urusan tersebut juga didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional urusan pemerintahan tersebutlah yang menjadi dasar dalam pelaksanaan Otonomi Daerah.

Urusan pemerintahan konkuren terdiri dari berbagai urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi lagi menjadi urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan halnya Pelayanan Dasar.

Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut:

- a. Pendidikan.
- b. Kesehatan.
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang.
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman.
- e. Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.

⁵ Rianto Nugroho D, 2000, *Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi)*, Elek media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, hlm. 90

f. Sosial.

Urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut:

- a. Tenaga kerja.
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
- c. Pangan.
- d. Pertanahan.
- e. Lingkungan hidup.
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa.
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
- i. Perhubungan.
- j. Komunikasi dan informatika.
- k. Koperasi, usaha kecil dan menengah.
- l. Penanaman modal.
- m. Kepemudaan dan olah raga.
- n. Statistik.
- o. Persandian.
- p. Kebudayaan.
- q. Perpustakaan.
- r. Kearsipan

Urusan pilihan adalah sebagai berikut

- a. Kelautan dan perikanan.
- b. Pariwisata.
- c. Pertanian.
- d. Kehutanan.
- e. Energi dan sumber daya mineral.

- f. Perdagangan.
- g. Perindustrian.
- h. Transmigrasi.

Penyelenggaraan fungsi dari pemerintahan daerah yang akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber dari penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan serta diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang akan diserahkan kepada daerah menjadi sebagai sumber keuangan daerah. Pemerintah Daerah adalah salah satu dari aparat/pejabat yang mana berurusan langsung dengan masyarakat. Yang di maksud kepala daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur dari penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁶

Di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang mengatur tentang Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan dari pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan pengelolaan yang keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/wali kota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang telah dipisahkan.

Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa Kepala Daerah (gubernur/bupati/wali kota) adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah juga bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan

⁶ Suharizal, Muslim Chaniago, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Thafa Media, Yogyakarta, hal.49

daerah sebagai bagian mana yang dimaksud dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah juga melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan serta pertanggungjawaban keuangan daerah yang melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah daerah juga dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah pusat setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Pemerintah daerah juga dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah atau milik swasta. Pemerintah daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman dengan pada peraturan perundang-undangan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. APBD merupakan dasar dari pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung dari mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala daerah juga mengajukan rancangan Perda terkait APBD yang disertai dengan penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD agar memperoleh persetujuan bersama. Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat sekitar 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama-sama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota

tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.

Semua penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah juga dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas daerah yang dikelola oleh Bendahara Umum Daerah. Penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah juga diatur lebih lanjut dengan Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah

2. Dinas-dinas di Pemerintahan Daerah

- a. Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga.
- b. Dinas Kesehatan.
- c. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
- d. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika.
- e. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan.
- f. Dinas Bina Marga, Sumber Daya Air, Energi dan Sumber Daya Mineral.
- g. Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.
- h. Dinas Kehutanan dan Perkebunan.
- i. Dinas Pertanian dan Peternakan.
- j. Dinas Kelautan, Perikanan dan Pengelola Sumber Daya Kawasan Segara Anakan.
- k. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.
- l. Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang.
- m. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

B. Pajak

1. Pengertian Pajak

Pajak dalam suatu istilah asing disebut juga : *tax*(Inggris); *import contribution, taxe, droit, gravamen, tasa* (Spanyol) dan *belasting* (Belanda).

Sedangkan menurut literatur Amerika selain istilah *tax* dikenal juga dengan istilah *tariff*.

Pajak adalah iuran yang wajib dipungut oleh pemerintah dari masyarakat (wajib pajak) yang berguna untuk menutupi pengeluaran rutin negara serta pembiayaan pembangunan tanpa balas jasa yang didapat serta ditunjukkan secara langsung.

Definisi atau pengertian Pajak menurut Undang-Undang Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan Undang-Undang Nomor 16 tahun 2009, sebagai berikut:

“Pajak adalah kontribusi wajib pajak kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung”.

Menurut peraturan daerah Kabupaten Bantul Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah, pajak merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat serta mewujudkan kemandirian daerah.

Pengertian pajak menurut beberapa ahli :

- a. Dr.P.J.A Andriani, pajak adalah iuran dari masyarakat kepada negara dapat dipaksakan, yang terutang oleh wajib pajak untuk membayar menurut peraturan-peraturan umum (undang-undang) dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk secara langsung.⁷

⁷ Thomas Sumarsan, 2009, *Perpajakan Indonesia*, Esia Media, Jakarta, hal. 3

- b. Dr. H. Rochmat Soemitro Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (dapat dipaksa) dengan tidak mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Definisi tersebut kemudian dikoreksi, sehingga berbunyi : pajak adalah perlihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *public saving* yang merupakan sumber utama untuk membiayai *public investment*.⁸
- c. Sommerferld Ray M., Anderson Herschel M., dan Brock Horace R., pajak adalah suatu pengasilan yang bersumber dari sektor swasta ke sektor pemerintah, bukan akibat pelanggaran hukum, namun wajib pajak juga dilaksanakan, berdasarkan ketentuan yang ditetapkan lebih dahulu, tanpa mendapatkan imbalan yang langsung dan proporsional, agar pemerintah dapat melaksanakan tugas-tugas yang bertujuan untuk menjalankan pemerintahan.⁹

2. Dasar Hukum

Dasar hukum dalam perpajakan adalah sebagai berikut:

- a. Dasar hukum pajak yang tertinggi adalah Pasal 23A Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi, “Bahwa Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”.
- b. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 didalamnya mengatur tentang ketentuan umum dan tata cara perpajakan
- c. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah
- d. Dasar hukum pajak Kabupaten Bantul adalah peraturan Nomor 8 Tahun 2010

⁸ Andrian Sutedi, 2013, *Hukum Pajak*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 2

⁹ Muqodin, 1999, *Perpajakan Buku Satu. Edisi Revisi*, UII Press dan Ekonomi, Yogyakarta, hal. 1

3. Sistem Pemungutan Pajak

Sistem dalam pemungutan pajak terbagi dalam beberapa sistem yaitu :

a. *Official Assessment System*

Merupakan pemungutan pajak dimana dari suatu kewenangannya dalam penentuan besarnya pajak terutang ada di pemerintah daerah. Contoh: Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor(BBN-KB), Pajak Air Pemrukaan.

b. *Self Assessment System*

Merupakan pemungutan pajak yang kewenangannya ada didalam wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakan. Contoh: Pajak Hotel, Pajak Hiburan, Pajak Restoran.

c. *Full Self Assessment System*

yaitu suatu sistem pemungutan pajak dimana wewenang tersebut untuk menentukan besarnya pajak terhutang oleh wajib pajak berada pada wajib pajak itu sendiri. Dalam sistem ini harus aktif menghitung, memperhitungkan, menyetor dan melaporkan sendiri pajaknya

d. *With Holding System*

Merupakan suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan bukan wajib pajak yang bersangkutan) untuk menentukan suatu besarnya atau kecil pajak yang terutang oleh wajib pajak. Adapun ciri-cirinya adalah wewenang menentukan besarnya wajib pajak yang terhutang ada pada pihak ketiga, pihak selain fiskus dan wajib pajak.¹⁰

4. Jenis-jenis Pajak

Berdasarkan jenis pajak ada berapa macam yaitu :

a. Menurut Golongannya

Adapun menurut golongannya pajak terbagi dua macam :

1) Pajak Langsung

Pajak langsung ialah pajak yang dipungut secara periodik (berkala) berdasarkan kohir (daftar piutang pajak) yang sesungguhnya yang tidak lain dari pada tindakan-tindakan dari surat-surat ketetapan pajak. Yang dibebankan kepada wajib pajak dan tidak bisa dilimpahkan kepada pihak lain. Contoh: Pajak Penghasilan (PPH), Pajak kekayaan.

2) Pajak Tidak Langsung

Pajak tidak langsung ialah pajak yang hanya dipungut ketika terdapat suatu peristiwa atau perbuatan seperti penyerahan barang tak gerak,

¹⁰ Hasan, Faisal Ibnu, 2017, *Tinjauan Terhadap Pelaksanaan Self Assesment Sistem* , Fakultas Hukum UMY, hal 11

pembuatan suatu akta, dan pajak ini tidak dipungut dengan surat ketetapan pajak, jadi tidak ada kohirnya. Contohnya : Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Bea materi, Bea balik nama dan warisan.

b. Menurut Sifatnya

Menurut sifatnya pajak terbagi dalam dua macam :

1) Pajak subjektif

Kewajiban yang melekat pada diri seseorang/badan dan hapusnya tergantung pada domisilinya. Merupakan Pajak yang dipengaruhi dari keadaan subjeknya.

2) Pajak Objektif

Pajak yang melekat pada suatu objek seperti ditentukan dalam undang-undang , dan kewajiban pajak objektif hanya timbul pada saat dipenuhinya besarnya jumlah pajak tergantung keadaan objek dan tidak dipengaruhi keadaan subjeknya.

3) Menurut Lembaga Pemungutnya

Berdasarkan lembaga pemungutan pajak ada dua yaitu :

a) Pajak Pusat

Pajak pusat merupakan pajak-pajak yang pemungutannya dilakukan oleh pemerintah pusat yang diatur berdasarkan undang-undang perpajakan. Meskipun demikian dalam pemungutan pajak juga dilakukan oleh pemerintah pusat, akan tetapi ada beberapa jenis pajak yang sebagian penerimaan hasil pajaknya diserahkan kepada pemerintah daerah. Instansi yang berikan kewenangan untuk melakukan fungsi administrasi dalam pajak yang pemungutannya dilakukan oleh pemerintah pusat, yaitu Direktorat Jendral Pajak. Contohnya : Pajak Bumi Bangunan (PBB).

b) Pajak Daerah

Pajak daerah adalah pajak yang dipungut dari pemerintah daerah, yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I (Provinsi) maupun dari Pemerintah Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) Pajak yang telah dikelola dan dipungut pemerintah daerah. Contohnya : Pajak Kendaraan Bermotor. (PKB)¹¹

c. Pembagian Pajak berdasarkan wewenang

Pembagian pajak berdasarkan wewenang pemungutnya :

¹¹ R.Santoso Brotodiharjo, 1987, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT ERESKO, Bandung, hal. 93-94

1) Pajak Pusat atau Negara

Pajak pusat adalah pajak yang wewenang pemungutannya ada pada pemerintah pusat yang pelaksanaannya juga dilakukan Departemen Keuangan melalui Direktorat Jendral Pajak. Berikut pembagagian pajak pusat :

- 1) Pajak Penghasilan.
- 2) Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.
- 3) Pajak Bumi dan Bangunan.
- 4) Bea Materai.
- 5) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

2) Pajak Daerah

Pajak Daerah adalah pajak yang wewenang pemungutannya ada pada Pemerintah Daerah yang pelaksanaannya dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah. Yang mana Pajak dipungut untuk digunakan oleh pemerintah untuk kebutuhan daerah diatur dalam undang-undang dan hasilnya akan masuk ke Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pajak daerah yang berlaku saat ini dibagi menjadi 2 yaitu :

a) Pajak Daerah Provinsi, sebagai berikut:

- 1) Pajak Kendaraan Bermotor.
- 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.
- 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- 4) Pajak Air Permukaan.
- 5) Pajak Rokok.

b) Pajak Daerah Kabupaten/Kota, 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 Wale.
- 10) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.
- 11) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.¹²

5. Unsur-Unsur dan Ciri-Ciri Pajak

Unsur adalah sesuatu bentuk yang harus ada supaya itu ada, maka dari itu dapat disebutkan unsur-unsur pajak adalah :

- a. Adanya penguasaan pemungutan pajak.
- b. Adanya suatu subjek pajak.
- c. Adanya objek pajak.
- d. Adanya masyarakat atau kepentingan yang umum.
- e. Adanya surat ketetapan pajak (SKP).
- f. Adanya Undang-Undang pajak yang sangat mendasar.¹³

6. Pengertian Rumah Kos/ Pemandokan

Pemandokan berdasarkan kamus besar Bahasa Indonesia memiliki arti tempat (rumah dan sebagainya) memondokan seseorang, rumah tempat dimana menumpang (menumpang bermalam), penginapan, pondokan. Sedangkan arti dari kata rumah kos adalah tempat tinggal di rumah orang lain dengan atau tanpa makan (dengan

¹² Putri, Nurul Septiani, 2017, *Upaya Pemerintah Daerah Dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Penajam pasar Utara*, Fakultas Hukum UMY, hal 10

¹³ Rachnad Soemitro, 1986, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, Rafika Aditama, Bandung, hal. 34

membayar setiap bulan), memondok. Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwasanya keduanya memiliki arti dan maksud yang sama.¹⁴

7. Hambatan Pemungutan Pajak

Hambatan terhadap pemungutan pajak dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Perlawanan yang pasif, masyarakat enggan (pasif) membayar pajak, yang dapat disebabkan antara lain:
 - 1) Perkembangan yang intelektual dan moral masyarakat.
 - 2) Sistem dari perpajakan juga yang (mungkin) sulit dipahami masyarakat.
 - 3) Sistem kontrol yang tidak dapat dilakukan atau dilaksanakan dengan baik.
- b. Perlawanan yang aktif, Perlawanan aktif yaitu meliputi dari semua usaha dan perbuatan yang secara langsung ditujukan kepada fiskus dengan tujuan untuk menghindari suatu pajak. Bentuknya antara lain:
 - 1) *Tax Avoidance*, usaha meringankan beban pajak dengan tidak melanggar undang-undang
 - 2) *Tax Evasion*, usaha meringankan beban pajak, dengan cara melanggar undang-undang (menggelapkan pajak). pajak yang secara umum baik pajak pusat maupun pajak daerah, seringkali terdapat kendala yang melemahkan dalam pemungutan pajak.¹⁵

8. Intensifikasi dan Ekstransifikasi Pajak

- a. Intensifikasi

Optimalisasi sumber-sumber dari penerimaan suatu daerah yang mana perlu dilakukannya untuk mewujudkan kemandirian keuangan daerah tersebut. Untuk

¹⁴ Putra, Bagas Nurhidayati, 2015, *Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Pajak Hotel dalam Pemungutan Pajak Rumah Kos di Kabupaten Sleman*, Fakultas Hukum UMY, hal 31

¹⁵ Nugroho, Ari, 2017, *Pelaksanaan Pemungutan Pajak Bumi Bangunan Persediaan dan Perkotaan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Bantul*, Fakultas Hukum UMY, hal 12

itu diperlukan adanya intensifikasi terhadap pajak daerah dan retribusi Daerah intensifikasi pajak dan retribusi daerah diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota untuk meningkatkan hasil penerimaan pajak dan retribusi daerah yang biasanya diaplikasikan dalam bentuk :

- 1) Perubahan tarif pajak dan retribusi daerah
- 2) Peningkatan pengelolaan pajak dan retribusi daerah

Intensifikasi adalah salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan hasil dari penerimaan daerah yang ditempuh melalui peningkatan kepatuhan dari subjek pajak yang telah ada. Sedangkan Intensifikasi pajak daerah adalah memaksimalkan berbagai kebijakan yang selama ini telah dilaksanakan, melalui peningkatan efisiensi dan efektivitas hasil penerimaan pajak daerah, perbaikan sistem administrasi atau peningkatan dari tarif pajak, dan memperbaiki sistem perpajakan daerah.

b. Ekstensifikasi

Ekstensifikasi adalah salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah sebagaimana untuk meningkatkan penerimaan Negara yang ditempuh melalui perluasan, baik objek maupun dari subjek dari pajak. Ekstensifikasi merupakan salah satu kebijakan yang mana harus ditempuh oleh pemerintah kabupaten/kota dalam upaya meningkatkan penerimaan pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah dengan melalui penciptaan hasil sumber-sumber pajak daerah dan retribusi daerah baru, maka dari itu pajak daerah dan retribusi daerah yaitu merupakan sumber penerimaan yang memberikan kontribusi paling besar kepada pendapatan asli daerah.¹⁶

C. Teori pemungutan pajak Daerah dan Retribusi

¹⁶ Ade Rahmi, 2013, *Pengaruh Intensifikasi dan Ekstensifikasi Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Guna Mewujudkan Kemandirian Keuangan Daerah*, Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang, hal. 5-7

1. Teori pemungutan pajak Daerah

Dengan adanya penyerahan kewenangan yang diberikan oleh daerah, dan berdasarkan urusan-urusan yang menjadi salah satu dasar otonomi daerah, juga menyangkut kewenangan dalam mengatur urusan rumah tangga daerah, termasuk pengaturan juga peraturan tingkat daerah. Berkaitan dengan itu, kewenangan yang membentuk peraturan perundang-undangan dari satuan-satuan pemerintahan tersebut, untuk memperoleh kewenangan berdasarkan penentuan dari Pemerintah melalui badan legislatif nasional yang memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang¹⁷.

Sebagai bentuk pengaturan yang lebih lanjut diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 di atas semakin jelas makna sistem otonomi daerahnya semenjak dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sehubungan dengan itu juga sejalan dengan sistem desentralisasi dengan sistem desentralisasi (otonomi), maka wilayah Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah otonom. Daerah otonom masing-masing memiliki otonomi daerah, yakni hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom agar mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, daerah-daerah yang otonom mengatur dan mengurus kehidupan sendiri sebagai bagian yang organis dari Negara Kesatuan

¹⁷ Kranenburg, 1980, *Ilmu Negara Umum*, Diterjemahkan oleh Tk. B. Sabaroedin, Pradnya Aramita, Cet. Kesebelas, Jakarta, hlm. 81

Republik Indonesia. Daerah-daerah otonom itu bersifat *zelfstansing* (mandiri), tetapi tidak *onfhankelijk*.¹⁸

Walaupun dengan demikian daerah-daerah memiliki otonomi luas tidaklah berarti daerah tersebut dikatakan bebas melaksanakan kewenangannya, namun tetap dilaksanakan pengawasan oleh pemerintah, sebagaimana pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan serta kemandirian berotonomi di satu pihak dan pengawasan yang dilakukan oleh dipihak lain, merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (desentralisasi). Kebebasan dan kemandirian berotonomi juga dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan dari sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya pengawasan juga merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa sistem pengawasan.¹⁹

Pajak merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan di daerah. Karena dengan adanya pajak pemerintah dapat membiayai pembangunan yang diselenggarakan pemerintah daerah demi tercapainya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Sehingga mekanisme dalam pengawasan pemungutan pajak daerah perlu ditatur sesuai dengan Peraturan Daerah yang ada.

Pelaksanaan merupakan suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu badan atau wadah secara berencana, teratur dan terarah guna mencapai tujuan yang diharapkan. Implementasi atau pelaksanaan merupakan aktifitas atau dari usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana serta kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi dengan segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, serta dimana tempat pelaksanaannya

¹⁸ Dasril Radjab, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. II, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 121

¹⁹ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm. 153.

mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan. Pengertian Implementasi atau Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan Implementasi adalah salah satu proses dari rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

Dari pengertian yang dikemukakan di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwasannya dasarnya pelaksanaan dari suatu program yang telah ditetapkan dari pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Yang mana dalam kegiatannya itu melibatkan beberapa unsur yang disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang. Selain itu juga perlu adanya berupa batasan waktu dan penentuan tata cara pelaksanaan. Berhasil atau tidaknya proses implementasi, faktor-faktor yang merupakan syarat terpenting berhasilnya suatu proses implementasi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi tersebut adalah;

- a. Komunikasi, merupakan salah satu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini juga menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan.
- b. *Resources* (sumber daya), dalam hal ini juga meliputi empat komponen yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambilan suatu keputusan atau kewenangan yang cukup agar melaksanakan tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.
- c. Disposisi, Sikap dan komitmen dari pada pelaksanaan terhadap program yang khususnya dari mereka yang menjadi implemetasi program.

- d. Struktur birokrasi, yaitu SOP (*Standar Operating Procedures*) yang mengatur tata suatu aliran dalam pelaksanaan program. Jika dalam hal ini tidak sulit dalam mencapai hasil yang memuaskan, karena dari penyelesaian masalah-masalah akan memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola yang baku.

Keempat faktor di atas, dapat dipandang mempengaruhi keberhasilan dari suatu proses implementasi, namun juga ada keterkaitan dan saling mempengaruhi antara faktor yang satu dengan faktor yang lain. Selain itu juga dalam proses implementasi sekurang-kurangnya memiliki tiga unsur yang penting serta mutlak yaitu :

- a. Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan.
- b. Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran serta manfaat dari program perubahan dan peningkatan.
- c. Unsur dari pelaksana baik dalam suatu organisasi maupun perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan pelaksana serta pengawasan dari proses implementasi tersebut. Dari pendapat di atas dapatlah dikatakan bahwa dari pelaksana suatu program yang mana senantiasa melibatkan ketiga unsur tersebut. Berdasarkan pada Pasal 1 ayat (49) Undang-Undang No. 28 tahun 2009 pengertian 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 penyetoran.”

Landasan filosofis pemungutan pajak didasarkan dari pendekatan “*benefit approach*” atau pendekatan manfaat. Pendekatan ini juga merupakan dasar fundamental dari dasar filosofis yang membenarkan Negara melakukan pemungutan

pajak sebagai pungutan yang dapat dipaksakan dalam arti memiliki wewenang dalam kekuatan pemaksa.²⁰

Menurut Adam Smith dalam bukunya *The Four Maxim's* mengemukakan asas-asas yang harus diperhatikan dalam pengenaan pajak adalah sebagai berikut :

- a. Asas *equality*, dalam suatu Negara sangat tidak diperbolehkan mengadakan diskriminasi diantara wajib pajak. Pengenaan pajak terhadap subjek hendaknya dilakukan seimbang sesuai dengan kemampuannya.
- b. Asas *certainly*, pajak yang harus di bayar wajib pajak harus pasti untuk agar menjamin adanya kepastian hukum, baik mengenai subjek maupun objek serta besarnya pajak dan saat pembayarannya.
- c. Asas *convenience*, pajak hendaknya dipungut pada saat paling tepat atau baik bagi para wajib pajak.
- d. Asas *efficiency*, biaya dalam pemungutan pajak hendaknya seminimal mungkin, artinya biaya dalam pemungutan pajak harus lebih kecil dari pada pemasukan pajaknya.
- e. Asas ekonomi, sebagai fungsi *budgetere*, pajak juga digunakan sebagai alat penentu dalam politik perekonomian, tidak mungkin dalam suatu Negara menghendaki merosotnya kehidupan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu pemungutan pajak seharusnya sebagai berikut:
 - 1) Harus diusahakan agar jangan sampai menghambat lancarnya produksi dan perdagangan.
 - 2) Harus diusahakan agar jangan menghalang-halangi rakyat dalam usahanya menuju kebahagiaan dan jangan sampai merugikan kepentingan umum.²¹

Menurut W.J. Langen, asas pemungutan pajak adalah sebagai berikut:

²⁰ Bohari, 2006, *Pengantar Hukum Pajak*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 36

²¹ Ibid. hlm 29

a) Asas Daya Pikul

Besar kecilnya dari pajak yang dipungut harus berdasarkan besar kecilnya penghasilan wajib pajak. Semakin tinggi penghasilan maka semakin tinggi juga pajak yang dibebankan.

b) Asas Manfaat

Pajak yang telah dipungut oleh negara harus digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang bermanfaat untuk kepentingan umum.

c) Asas Kesejahteraan

Pajak yang telah dipungut oleh negara juga digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

d) Asas Kesamaan

Dalam kondisi yang sama juga antara wajib pajak yang satu dengan yang lain juga harus dikenakan pajak dalam jumlah yang sama (diperlakukan dengan sama).

e) Asas Beban yang Sekecil-kecilnya

Pemungutan pajak diusahakan sekecil-kecilnya (serendah-rendahnya) jika dibandingkan dengan nilai obyek pajak sehingga tidak memberatkan para wajib pajak.

Pada dasarnya terdapat 3 sistem pemungutan pajak yang berlaku yaitu:

- a) *Official assesment* sistem, adalah salah sistem pemungutan pajak yang dimana jumlah pajak yang harus dilunasi atau terutang oleh Wajib Pajak akan dihitung dan ditetapkan oleh fiskus atau aparat pajak. Jadi dalam sistem ini wajib pajak bersifat pasif sedangkan fiskus bersifat aktif.

- b) *Self assessment* sistem, adalah dalam sistem pemungutan pajak dimana wajib pajak harus menghitung sendiri, memperhitungkan, membayar, dan juga melaporkan jumlah pajak yang terutang. Aparat Pajak (*fiscus*) hanya bertugas sebagai melakukan penyuluhan dan pengawasan untuk mengetahui kepatuhan Wajib Pajak.
- c) *With holding system*, adalah Sistem pemungutan pajak yang dimana besarnya pajak yang terhutang dihitung dan dipotong oleh pihak ketiga. Pihak ketiga yang dimaksud disini adalah antara lain pemberi kerja, dan bendaharawan pemerintah.²²

2. Retribusi

a. Pengertian Retribusi

Retribusi Daerah adalah pungutan Daerah yang sebagian dari pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus telah disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Dimana wajib Retribusi adalah dari orang pribadi atau badan yang menurut dari peraturan perundang-undangan retribusi yang diwajibkan untuk melakukan pembayaran terhadap retribusi, termasuk juga pemungut atau pemotong dari retribusi yang tertentu dan masa retribusi ialah suatu yang jangka waktu tertentu yang merupakan batas waktu bagi wajib retribusi yang memanfaatkan jasa serta perizinan tertentu dari Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Retrebusi daerah adalah pemungutan tau iuran kepada pemerintah daerah sebagai pembayaran atas

²² Erly Suandy, 2005, *Hukum pajak*,. Jakarta: Salemba Empat, hal. 136-137

jasa atau fasilitas yang telah diberikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat (pembayar retribusi).²³

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

- 1) Nama, objek, dan subjek retribusi;
- 2) Golongan retribusi;
- 3) Cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan;
- 4) Prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi;
- 5) Struktur dan besarnya tarif retribusi;
- 6) Wilayah pemungutan;
- 7) Tata cara pemungutan;
- 8) Sanksi administrasi;
- 9) Tata cara penagihan;
- 10) Tanggal mulai berlakunya.

Peraturan daerah dapat mengatur ketentuan mengenai:

- 1) Masaretribusi;
- 2) Pemberian suatu keringanan, serta pengurangan dan pembebasan terhadap hal-hal yang tertentu atas pokok-pokok retribusi dan/atau sanksinya;
- 3) Tata cara tentang penghapusan piutang retribusi yang telah kedaluwarsa;

3. Jenis-jenis kriteria pemungutan retribusi

Jenis-jenis retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu yang ditetapkan sebagai mana dengan suatu peraturan pemerintah berdasarkan kriteria sebagai berikut:

²³ Pramutama Sri, Narindra, 2018, *Analisis Penerimaan Retribusi Parkir Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Pekalongan*, Fakultas Ekonomi UMY, hal 8

a. Retribusi jasa umum

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

b. Retribusi jasa usaha

- 1) Retribusi jasa usaha adalah 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 bisa memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah.

c. Retribusi perizinan tertentu

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

- 2) Perizinan tersebut benar-benar diperlukan karena guna melindungi kepentingan umum.
- 3) Biaya yang menjadi beban dari daerah dalam menyelenggarakan izin tersebut serta biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar. Sehingga, layak dibiayai dari retribusi dari perizinan.²⁴

²⁴ Ariska, 2017, *Pengelolaan Retribusi Kawasan Wisata Pantai Parangtritis Dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Bantul*, Fakultas Hukum UMY, hal 6