

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Definisi Pembangunan Daerah**

Indonesia adalah negara berkembang dalam pelaksanaan pembangunan merupakan suatu upaya meningkatkan segenap sumber daya yang dilakukan secara berencana dan berkelanjutan dengan prinsip daya guna yang merata dan berkeadilan, dalam hal tersebut dapat dikatakan bahwa pembangunan berorientasi pada pembangunan masyarakat, dimana pendidikan menempati posisi yang utama dengan tujuan untuk membuka wawasan dan kesadaran warga akan arah dan cita-cita yang lebih baik. (effendi, 2002)

Adanya pelaksanaan pembangunan adalah meningkatkan pendapatan nasional, sekaligus menjamin pembagian pendapatan yang merata bagi seluruh rakyat sesuai dengan rasa keadilan dan mewujudkan asas keadilan sosial. pembangunan daerah merupakan suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumberdaya-sumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut.

Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses, yaitu suatu proses yang mencakup pembentukan institusi-institusi baru, pembangunan industri-industri alternatif, perbaikan kapasitas tenaga kerja yang ada untuk menghasilkan produk dan jasa yang lebih baik, identifikasi pasar-pasar baru, alih ilmu pengetahuan dan pengembangan perusahaan-perusahaan baru. Setiap upaya pembangunan ekonomi daerah mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat daerah. Dalam upaya untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah dan masyarakat harus secara bersama-sama mengambil inisiatif pembangunan daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah (beserta partisipasi masyarakatnya dan dengan menggunakan sumberdaya yang ada) harus mampu meanksir potensi setiap sumberdaya yang diperlukan untuk merancang dan membangun prekonomian daerah (Arsyad, 2010)

Menurut Todaro (2003) pembangunan suatu daerah harus mencakup tiga inti nilai, yaitu:

1. Ketahanan (*sustenance*)

Kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok (sandang, pangan, papan, kesehatan dan proteksi)

## 2. Harga diri (*self esteem*)

Pembangunan haruslah memanusiakan. Dalam arti luas pembangunan suatu daerah haruslah meningkatkan kebanggaan sebagai manusia yang berada di daerah itu.

## 3. Kebebasan (*Freedom for servitude*)

Kebebasan bagi individu suatu Negara untuk berpikir, berkembang, berperilaku, dan berusaha untuk berpartisipasi dalam pembangunan.

Setiap prekonomian harus menabung bagian tertentu dari pendapatannya, untuk sekedar mengganti barang-barang modal yang habis atau rusak. Akan tetapi untuk bisa tumbuh diperlukan adanya investasi yang merupakan tambahan neto ke dalam persediaan modal dan jika kita mengonsumsi adanya hubungan ekonomi langsung antara jumlah total persediaan modal. Teori pertumbuhan Haard Domar yang secara sederhana menyatakan bahwa tingkat pertumbuhan GDP ditentukan oleh rasio tabungan nasional neto dan rasio modal output nasional. Secara lebih spesifik teori ini menyatakan bahwa dengan tidak adanya campur tangan pemerintah maka tingkat pertumbuhan pendapatan nasional secara langsung atau positif akan berkaitan dengan rasio tabungan.

Secara sederhana pembentukan modal tidak hanya dipandang sebagai pengeluaran yang akan menambah suatu prekonomian untuk

menghasilkan barang dan jasa, akan tetapi akan meningkatkan permintaan efektif masyarakat. Teori ini menunjukkan sebuah kenyataan yang cenderung diabaikan oleh Keynes yaitu jika pada suatu periode tertentu dilakukan sejumlah pembentukan modal, maka pada masa berikutnya perekonomian tersebut akan mempunyai kemampuan yang lebih besar dalam menghasilkan kapasitas produksi bertambah, akan tetapi pendapatan nasional baru akan mengalami kenaikan hanya jika terjadi kenaikan pengeluaran masyarakat.

Krisis ekonomi memberikan dampak yang berbeda terhadap daerah meskipun pada dasarnya menurunkan perekonomian di semua daerah tetapi pengembangan perekonomian dan daerah dan pengembangan wilayah sebagai upaya peningkatan pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan antar daerah mengalami hambatan keterbatasan dalam pemanfaatan sumber daya alam, ketersediaan modal, kemitraan pemerintah, masyarakat serta dunia usaha. Masalah lain yang menghambat adalah tidak tertibnya pemanfaatan ruang yang didasarkan pada penataan ruang dan kepemilikan pemanfaatan tanah yang mengakibatkan degradasi lingkungan.

Era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pembangunan secara lebih adil dan berimbang perubahan

pradigma itu antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah yang akan diatur undang-undang no. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan undang-undang no. 25 tahun 1999 tentang pertimbangan dan keuangan pemerintah pusat dan daerah. (Suparmoko.2000:97)

Diharapkan dengan adanya otonomi daerah dapat memberikan manfaat agar tiap-tiap daerah bisa membiayai kehidupan daerahnya dengan perolehan hasil daerah baik berupa retribusi daerah, pajak pendapatan serta pendapatan lain-lain. Atas dasar pernyataan tersebut maka dapat dikatakan bahwa pembangunan daerah adalah suatu upaya untuk meningkatkan kualitas hidup keseluruhan daerah sebagai suatu kesatuan wilayah kehidupan maupun kehidupan setiap individu anggota masyarakat karena pelaksanaan pembangunan nasional berada didaerah, maka rencana pembangunan daerah merupakan bagian dari kerangka umum pola pembangunan nasional dan daerah haruslah saling menunjang.

Salah satu aspek penting dalam hal keuangan, baik dari sisi pengeluaran maupun dari sisi penerimaan daerah, Karena kemampuan daerah untuk menghimpun pendapat sangatlah bervariasi dan tergantung pada kondisi dimana masing-masih daerah yang memiliki kekayaan masing-masing daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam atau

tidak, atau daerah yang intensitas ekonomi yang tinggi ataupun rendah. Ini semua berdampak pada besar kecilnya pajak di daerah yang bersangkutan.

## **B. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan definisi Otonomi Daerah yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada pemerintah dan memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, kewenangan otonomi yang luas mewajibkan pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata serta berkesinambungan (Halim, 2007: 229).

Widayat (1994) menguraikan beberapa cara untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah agar mendekati atau bahkan sama dengan penerimaan yang potensial. Selanjutnya dikatakan bahwa secara umum ada dua cara untuk mengupayakan peningkatan pendapatan asli daerah sehingga maksimal yaitu dengan cara intensifikasi dan ekstensifikasi ini untuk pajak dan retribusi yaitu menghitung potensi seakurat mungkin maka target penerimaan bisa mendekati potensinya. Cara ekstensifikasi

dilakukan dengan mengadakan panggilan sumber-sumber pajak dan retribusi.

Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah yang dapat digunakan oleh daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhannya guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dan pemerintah tingkat atas (subsidi). Dengan demikian usaha peningkatan pendapatan asli daerah seharusnya dilihat dari perspektif yang lebih luas tidak hanya ditinjau dari segi daerah masing-masing tetapi dalam kaitannya dengan kesatuan prekonomian Indonesia. Pendapatan asli daerah itu sendiri dianggap sebagai alternatif untuk memperoleh tambahan dana yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan pengeluaran yang ditentukan oleh daerah sendiri khususnya keperluan rutin, oleh karena itu peningkatan pendapatan tersebut merupakan hal yang sangat penting bagi semua daerah (Mamesa, 1995:30).

Sedangkan definisi Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Ada beberapa asas dari pendapatan daerah terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah, pendapatan daerah harus berfungsi sebagai soko guru kelestarian otonomi dan sumber daya untuk membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999

Pasal 79 tentang keuangan daerah bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. Pendapatan Asli Daerah, yaitu :
  - a. Hasil Pajak Daerah
  - b. Hasil Retribusi Daerah
  - c. Hasil Pengolaan Daerah yang di Pisahkan
  - d. Lain-lain PAD yang sah
2. Dana perimbangan
3. Pinjaman Daerah
4. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah

Dari penggolongan diatas 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 peundang-undangan yang brlaku.

Pinjaman daerah bersumber dari dalam negeri dan luar negeri, pinjaman daerah dari dalam negeri bersumber dari pemerintah pusat, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, masyarakat dan sumber lainnya. Sedangkan pinjaman dari luar negeri dapat berupa pinjaman bilateral atau pinjaman multilateral. Lain-lain pendapatan daerah provinsi / kotamadya mengenai sumber-sumber pendapatan asli



daerah secara khusus akan dijelaskan berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang dimaksud dengan Pajak Daerah 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 kemakmuran rakyat. Sesuai dengan undang-undang pajak daerah dan retribusi daerah yang dipungut berdasarkan penetapan kepala daerah atau dibayar sendiri oleh wajib pajak, jenis pajak provinsi sebagai berikut:

1. Pajak kendaraan bermotor
2. Bea balik nama kendaraan bermotor
3. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
4. Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan

Disamping pajak daerah, sumber pendapatan asli daerah yang cukup besar perannya dalam menyumbang pada terbentuknya pendapatan asli daerah adalah Retribusi Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Retribusi Daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan, retribusi daerah dibagi atas tiga golongan sebagai berikut:

1. Retribusi jasa umum
2. Retribusi jasa usaha
3. Retribusi perizinan tertentu

Hasil perusahaan milik daerah merupakan bagian dari keuntungan laba bersih perusahaan daerah baik dari perusahaan daerah yang modalnya untuk keseluruhannya terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah antara lain terdiri dari hasil penjualan asset tetap daerah dan jasa giro (Hendri, 2012).

Untuk mencapai efesiensi dan efektifitas pengadministrasian pajak dan retribusi daerah, pengadministrasian pendapatan ini diharapkan dapat memastikan setiap orang harus membayar pajak dan retribusi daerah sesuai dengan jumlahnya, serta seluruh pendapatan yang diperoleh di administrasikan dengan baik oleh lembaga di lingkungan pemerintah daerah yang ditugaskan sebagaimana mestinya.

### **C. Pajak Daerah**

Pendapatan Asli Daerah terdiri dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, keuntungan perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah. Pajak Daerah merupakan suatu pungutan yang merupakan hak prografif pemerintah, pungutan tersebut didasarkan pada undang-undang dan pemungutannya dapat dipaksakan kepada subyek pajak untuk mana tidak ada balas jasa yang

langsung dapat diunjukkan penggunaannya (Mangkoesebroto. 1998 : 181). Adapun pengertian dari pajak daerah adalah yang wajib dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang dan yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Pajak daerah dapat disebut pula sebagai pajak regional dengan kewenangan hukum yang manapun (Davey, 1988;30). Pada umumnya pajak mempunyai peran ganda yaitu pertama sebagai sumber pendapatan (*budgetary function*) dan berperan sebagai alat pengatur (*regulatory function*). Oleh karena itu perlu dipahami bagaimana penerimaan pajak dikumpulkan dan apa dampaknya terhadap individu wajib pajak maupun terhadap prekonomian secara keseluruhannya.

Menurut UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, definisi pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang dan yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Undang-undang anggaran belanja harus disusun setiap tahun agar pengeluaran pemerintah bisa tersedia baik untuk program baru maupun program lama. Tetapi tidak demikian halnya dengan kebijakan

perpajakan. Struktur pajak yang telah ada akan terus menjadi sumber arus penerimaan yang berlanjut, meskipun mungkin dengan jumlah yang berfluktuasi tanpa perlu disahkan badan legislatif setiap tahunnya. Akan tetapi, pemerintah mungkin perlu bertindak untuk menyesuaikan keseluruhan terhadap perubahan anggaran belanja dan kondisi ekonomi. Dapat juga dilakukan pembaharuan struktural sehubungan dengan akibat perpajakan itu terhadap sektor swasta dan penataan ulang distribusi pembebanan pajak (Richard A. Musgrave, 1993 : 35).

Ditinjau dari prinsip pembebanan, menurut Musgrave & Musgrave (1991) dapat dibagi menjadi 2 golongan, yaitu: (1) pajak perunit yaitu pajak produk yang dikenakan kepada setiap unit produk, dan (2) Pajak ad valorem yaitu pajak produk yang dikenakan dalam prosentase tertentu atas harga produk.

Pajak yang dipungut harus berdasarkan undang-undang untuk mencerminkan keadilan pembayaran pajak, baik bagi pemungutan pajak maupun bagi wajib pajak. Dengan undang-undang tersebut pemerintah pusat dan daerah akan memungut pajak sesuai dengan peraturan yang ada dan tidak semena-mena. Demikian pula dengan wajib pajak, mereka akan menjalankan hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Adapun beberapa ketentuan pajak yang ditetapkan dalam peraturan daerah yaitu sebagai berikut:

1. Pajak yang dikenakan kepada masyarakat ditetapkan dalam peraturan daerah
2. Peraturan daerah tentang pajak tidak boleh berlaku surut
3. Peraturan daerah tentang pajak sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai:
  - a. Nama, objek, subjek pajak
  - b. Dasar pengenaan, tarif, dan cara penghitungan pajak
  - c. Wilayah pungutan
  - d. Penetapan
  - e. Tata cara pembayaran dan penagihan
  - f. Kadaluwarsa
  - g. Masa pajak
  - h. Sanksi administrasi
  - i. Tanggal mulai berlakunya
4. Selain mengatur ketentuan tersebut, peraturan daerah tentang pajak dapat mengatur ketentuan mengenai beberapa hal sebagai berikut :
  - a. Pemberian, pengurangan, keringanan dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan sanksinya.
  - b. Tata cara penghapusan piutang pajak yang kadaluwarsa
  - c. Asa timbal balik
5. Sebelum ditetapkan, peraturan daerah harus disosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat

6. Ketentuan mengenai tata cara dan mekanisme pelaksanaan sosialisasi peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah
7. Pengawasan terhadap peraturan daerah dilakukan oleh pemerintah dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a. Dalam rangka pengawasan, peraturan daerah disampaikan kepada pemerintah paling lama 15 hari setelah ditetapkan
  - b. Jika peraturan daerah bertentangan dengan kepentingan umum atau perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah tersebut.
  - c. Pembatalan terhadap peraturan daerah dilakukan oleh pemerintah, paling lama 1 bulan sejak diterimanya peraturan daerah.

Menurut Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dinyatakan bahwa ada tarif maksimum untuk masing-masing pajak daerah sebagai berikut :

**Tabel 2.1**  
**Tarif Maksimum Pajak Diindonesia**  
**Menurut Undang-Undang No. 25**

No.	Jenis Pajak	Tarif Pajak %
1	Pajak kendaraan bermotor	5
2	Bea balik nama kendaraan bermotor	10
3	Pajak bahan bakar kendaraan bermotor	5
4	Pajak hotel dan restoran	10
5	Pajak hiburan	35
6	Pajak reklame	25
7	Pajak penerangan jalan	10
8	Pajak pengalihan dan pengolahan bahan galian golongan C	20
9	Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan	20

*Sumber: (Suparmoko,2002:61)*

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang dipungut berdasarkan penetapan kepala daerah atau dibayar sendiri oleh wajib pajak, jenis pajak tingkat provinsi adalah sebagai berikut:

1. Pajak kendaraan bermotor
2. Bea balik nama kendaraan bermotor
3. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
4. Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan

Sedangkan jenis pajak tingkat kabupaten sebagai berikut:

## 1. Pajak hotel dan restoran

Pajak hotel dan restoran merupakan pajak atas pelayanan hotel dan restoran, objek pajak hotel dan restoran adalah pelayanan yang disediakan pada hotel dan restoran termasuk dalam pajak obyek pajak hotel dan restoran adalah:

- a. Fasilitas penginapan atau fasilitas tinggal jangka pendek
- b. Pelayanan penunjang sebagai kelengkapan fasilitas penginapan atau tinggal jangka pendek yang memberikan kemudahan dan kenyamanan.
- c. Fasilitas olahraga dan hiburan yang disediakan khusus untuk tamu hotel.
- d. Jasa sewaan maupun untuk kegiatan acara atau pertemuan hotel.
- e. Penjualan makanan dan minuman di tempat yang disukai dengan fasilitas penyantapan.

Subyek pajak hotel dan restoran merupakan orang pribadi atau badan yang melakukan pembayaran atau pelayanan hotel dan restoran, sedangkan wajib pajak hotel dan restoran adalah orang atau badan yang mengusahakan hotel dan restoran. Dasar pajak hotel dan restoran adalah jumlah pembayaran tamu kepada hotel atau restoran akan tetapi pajak hotel dan restoran paling tinggi adalah 10% dari nilai-nilai pembayaran tersebut.



## 2. Pajak hiburan

Pajak hiburan adalah pajak atas penyelenggaraan hiburan yang menunjukkan adanya pertunjukan, permainan, dan keramaian yang ditandai atau dinikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran, tidak termasuk penggunaan fasilitas untuk berolah raga. Sedangkan penjelasan tentang obyek pajak adalah penyelenggaraan hiburan dan subyek pajak adalah orang pribadi atau badan yang menatap atau menikmati hiburan. Sedangkan untuk pengenaan tariff pajak hiburan ditetapkan paling tinggi sebesar 35% dari jumlah nilai pembayaran (dasar pajak).

## 3. Pajak reklame

Sebagian besar pemerintah daerah tingkat II (sekarang kabupaten / kota) menarik pajak atas tanda papan reklame didaerahnya. Tarif pajaknya sangat rumit antra lain berdasarkan ukuran reklame dan jangka waktu pemasangan, serta harus ditinjau secara teratur agar sejalan dengan inflasi hasil dan laju pertumbuhan hasil yang cukup tinggi. Pajak reklame tidak menimbulkan masalah keadilan atau efesiensi ekonomi dan mudah dilaksanakan. Pajak ini cocok untuk sumber penerimaan daerah, karena tempat obyek pajak dapat mudah diketahui (Devan, dkk . 1989). Kemudian sebagai dasar

pengenaan untuk pajak reklame adalah dihitung dari seberapa besar nilai sewa reklame dan pajak reklame paling tinggi sebesar 25% dari dasar pajak.

#### 4. Pajak penerangan jalan

Pajak ini dipungut oleh pemerintah daerah oleh Perusahaan Listrik Negara (PLN) dalam bentuk rekening yang dibayar oleh pemerintah daerah. Dasar pajak penerangan jalan ini merupakan nilai jual tenaga listrik yang berasal dari PLN dengan pembayaran nilai jual tenaga listrik adalah besarnya tagihan biaya penggunaan listrik, dalam hal ini tenaga listrik tidak berasal dari PLN dan tidak ada pungutan bayaran ataupun nilai jual tenaga listrik yang dihitung berdasarkan kapasitas yang tersedia, penggunaan listrik atau hak siaran penggunaan listrik serta harga satuan listrik yang berlaku pada wilayah yang bersangkutan. Sedangkan untuk pengenaan tarif pajak penerangan jalan paling tinggi adalah 10% yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

#### 5. Pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C

Pajak ini merupakan proses yang digolongkan sebagai kegiatan industri yang melakukan perpajakannya berbeda dengan sumber daya alam. Perubahan lainnya adalah kewenangan pemungutan pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan yang berpindah dari daerah Tingkat II ke Daerah provinsi. Perubahan ini selain

menyesuaikan terminologi pemerintah seperti diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, juga mewartakan pertimbangan teknis bahwa cekungan air bawah tanah pada umumnya berdimensi laterallints batas administratif. Demikian juga halnya dengan air permukaan, seperti sungai yang melintasi batas-batas administasi.

Besar kecilnya penerimaan pajak sangat ditentukan oleh pendapatan perkapita, jumlah penduduk dan kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah (Musgrave & Musgrave, 1989, Anwar Shah, 1989 dalam Sriyanan 1999). Jadi pendapatan perkapita dan jumlah penduduk berpengaruh terhadap penerimaan masing-masing jenis pajak daerah tersebut.

Prinsip keadilan dalam hal perpajakan daerah mempunyai tiga dimensi. Pertama, pemerataan secara vertikal hubungan dalam pembebanan pajak atas tingkat pendapatan yang berbeda-beda. Secara umum, pajak itu baik jika pajak tersebut “progresif” yakni persentase pendapatan seseorang yang dibayarkan untuk pajak bertambah sesuai dengan tingkat pendapatannya. Pembebanan masih dapat diterima jika dikenakan secara proporsional yaitu jika persentase pendapatan yang dibayarkan untuk pajak sama untuk semua tingkat pendapatan. Dimensi kedua, dari keadilan adalah keadilan horizontal hubungan pembebanan pajak dengan sumber pendapatan. Seseorang yang menerima gaji seharusnya tidak membayar pajak lebih besar daripada seseorang dengan

pendapatan yang sama dari bisnis atau pertanian, seorang petani yang mengusahakan tanaman eksporinya seharusnya tidak membayar lebih besar daripada petani dengan pendapatan sama dibidang tanaman pangan. Dimensi ketiga, keadilan secara geografis. Pembebanan pajak harus adil antar penduduk diberbagai daerah. Orang seharusnya tidak dibebani pajak lebih berat hanya karena mereka tinggal disuatu daerah tertentu (Davey, 1988;43)

Dampak pengenaan pajak secara makro (regional) yaitu untuk seluruh kabupaten atau seluruh kota, pengenaan pajak langsung yang beban pajaknya tidak dapat digeserkan jelas akan mengurangi tingkat pendapatan yang siap dibelanjakan (*disposable income*) dan tentu mengurangi tingkat konsumsi masyarakat dan juga tingkat tabungan masyarakat. Turunnya konsumsi (C) dan tabungan (S) masyarakat akan ditentukan oleh tingginya hasrat konsumsi marginal (*marginal propensity to consume* = MPC) dan hasrat tabungan marginal (*marginal propensity to save* = mps), dimana  $MPC + MPS = 1$ . Apabila tingkat konsumsi masyarakat menurun, maka ini akan mempunyai pengaruh terhadap tingkat pendapatan regional dalam prekonomian daerah yang bersangkutan. Dengan asumsi bahwa daerah tersebut tertutup tidak mempunyai hubungan dengan daerah lain, maka turunnya tingkat pendapatan regional sebagai akibat pengenaan pajak langsung ( $T_x$ ) akan

sebesar  $\Delta Y = (1/mps)(\Delta C)$ , dimana  $\Delta C = MPC + \Delta T_x$ . Sebagai contoh dari pajak langsung dalam prekonomian daerah adalah pajak kendaraan bermotor, dimana wajib adalah si pemilik kendaraan bermotor dan dia langsung membayar pajak tersebut kepada kantor pajak dikantor SAMSAT. Disamping itu perlu disadari bahwa pajak mempunyai pengaruh terhadap kemampuan dan kemauan untuk bekerja, untuk menabung maupun untuk investasi. Pada umumnya kemauan untuk bekerja itu akan terpengaruh oleh pengenaan pajak bila pajak itu dikenakan terhadap penghasilan wajib pajak. Tetapi karena penghasilan merupakan pajak pusat, maka pengenaan pajak daerah tidak akan mempengaruhi kemampuan bekerja wajib pajak penghasilan tersebut. Namun demikian, pemerintah daerah juga harus dapat mengantisipasi bahwa semakin tinggi pengenaan pajak penghasilan oleh pemerintah pusat berarti bahwa kekuatan keuangan daerah juga akan berkurang karena kemampuan kerja wajib pajak akan menurun terutama untuk mereka yang berpenghasilan rendah. Kemampuan yang menurun berarti akan menurunkan tingkat penghasilan lebih jauh lagi dan akan mempunyai dampak terhadap kegiatan-kegiatan lainnya terutama dalam bentuk penurunan konsumsi barang-barang dan jasa yang lain. Misalnya dengan adanya pajak kendaraan bermotor, berarti mengurangi dana yang dimiliki oleh wajib pajak, sehingga ia terpaksa menyesuaikan pola

pengeluarannya sesuai dengan dana yang tersedia setelah kena pajak. Namun demikian pada umumnya kemampuan kerja wajib pajak itu akan dipertahankan oleh wajib pajak itu sendiri. Pemerintah menyadari akan hal tersebut, sehingga dalam pengenaan pajak penghasilan ada tingkat penghasilan tertentu yang dibebaskan tidak kena pajak. Jadi pengenaan pajak daerah tentunya tidak akan mengurangi kemampuan untuk bekerja, tetapi mempunyai pengaruh terhadap kemampuan untuk menabung dan berinvestasi. Kemampuan untuk menabung berkurang karena bagian pendapatan yang dikonsumsi mungkin bertambah dengan adanya pajak-pajak daerah. pengenaan pajak daerah akan meningkatkan bagian pendapatan yang dikonsumsi. Misalnya pengenaan pajak kendaraan bermotor, pengenaan PBB, pengenaan pajak hiburan, pengenaan pajak-pajak daerah lainnya akan meningkatkan beban yang harus ditanggung oleh wajib pajak. Dengan tingkat pendapatan yang sama berarti pengenaan pajak daerah akan mengurangi bagian pendapatan yang ditabung dan selanjutnya yang dapat diinvestasikan (M.Suparmoko. 2002: 82).

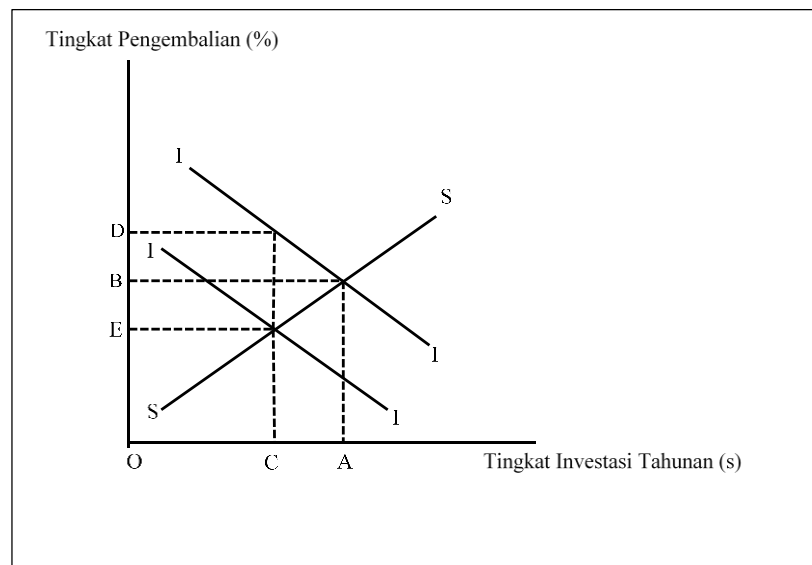
Menurut R.A.Musgrave (1993) Untuk menaksir pengaruh pajak terhadap investasi. Ada tiga pendekatan utama yang perlu diperhatikan yaitu:

1. Investasi dinyatakan sebagai fungsi dari tingkat pengembalian (tingkat hasil) bersih yang diharapkan

2. Investasi dianggap sebagai fungsi dari perubahan penjualan masa lalu dan sebagai fungsi dari kapasitas yang ada dan sesuai dengan penjualan.
3. Investasi merupakan fungsi dari dana internal (*internal fund*) yang tersedia, termasuk laba setelah pajak dan beban penyusutan

Dalam suatu prekonomian yang memiliki kesempatan kerja penuh secara otomatis, tingkat investasi dan tabungan ditentukan oleh perpotongan kurva investasi dan kurva tabungan. Dimana investasi ditentukan sebagai suku bunga dan tabungan merupakan fungsi dari pendapatan dan suku bunga. Model tersebut dapat digambarkan dalam Gambar 1.2 sebagai berikut:

**Gambar 2.1**  
**Dampak Pajak Terhadap Investasi**



Sumber: R.A. Musgrave & P.B. Musgrav

Dalam suatu prekonomian yang memiliki kesempatan kerja penuh secara otomatis, tingkat investasi dan tabungan dan tabungan ditentukan oleh perpotongan kurva investasi dan kurva tabungan, dimana investasi ditentukan sebagai fungsi suku Bunga dan tabungan merupakan fungsi dari pendapatan dan suku bunga. Model tersebut digambarkan pada Gambar 1.2 diatas, dimana  $II$  adalah kurva investasi yang menunjukkan tingkat pengembalian yang dihasilkan oleh berbagai tingkat investasi (tingkat tahunan) dan  $SS$  menunjukkan suplai tabungan pada berbagai suku bunga. Sebelum ada pajak, keduanya disamakan pada suku bunga  $OB$  dengan jumlah investasi dan tabungan sama dengan  $OA$  sedangkan tingkat penembalian setelah pajak yaitu pajak atas laba dengan tarif  $DE/DO$  dikenakan, kibatnya kurva investasi yang dinyatakan dalam tingkat pengembalian bersih bergeser ke bawah seperti yang ditunjukkan  $II'$ . Pada keseimbangan yang baru, suku bunga kotor naik ke  $OD$  dan suku bunga bersih turun ke  $OE$  serta investasi dan tabungan menyusut ke  $OC$ . Seperti yang terlihat pada gambar diatas, penurunan investasi akan lebih besar jika kurva  $SS$  dan  $II$  semakin elastik.



#### **D. Retribusi Daerah**

Selain pajak daerah, sumber pendapatan asli daerah yang cukup besar perannya dalam menyumbang pada terbentuknya pendapatan asli daerah adalah retribusi daerah. Di beberapa daerah pendapatan yang berasal dari retribusi daerah dapat lebih besar daripada pendapatan dari pajak daerah. Yang dimaksud dengan Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jadi dalam hal retribusi daerah balas jasa dari adanya retribusi daerah tersebut langsung dapat ditunjuk. Misalnya retribusi jalan, karena kendaraan tertentu memang melalui jalan di mana retribusi jalan tersebut dipungut, begitu juga retribusi pasar dibayar karena ada penggunaan ruangan pasar tertentu oleh si pembayar retribusi tersebut, demikian juga retribusi parker karena ada pemakaian ruangan tertentu oleh si pemakai tempat parker. Jadi sesungguhnya dalam hal pungutan iuran retribusi itu dianut asas manfaat (*benefit principles*), dalam asas ini besarnya pungutan ditentukan berdasarkan manfaat yang diterima oleh penerima manfaat dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Namun yang menjadi persoalan adalah dalam menentukan berapa besar manfaat yang diterima oleh orang yang membayar retribusi tersebut dan menentukan berapa besar pungutan yang harus dibayar.

Pungutan retribusi daerah yang berkembang selama ini didasarkan pada Undang-undang Nomor 12 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Retribusi Daerah, yang ternyata menunjukkan beberapa kelemahan diantaranya :

1. Hasilnya kurang memadai bila dibandingkan dengan biaya penyediaan jasa oleh Pemerintah Daerah.
2. Biaya pemungutannya terlalu tinggi.
3. Kurang kuatnya prinsip dasar retribusi terutama dalam hal pengenaan, penetapan, struktur, dan besarnya tarif retribusi.
4. Ada beberapa jenis retribusi yang pada hakikatnya bersifat sebagai pajak karena pemungutannya tidak dikaitkan langsung dengan balas jasa atau pelayanan pemerintah daerah yang diterima oleh pembayar retribusi
5. Ada jenis retribusi perijinan yang tidak efektif dalam kaitannya dengan usaha untuk melindungi kepentingan umum dan kelestarian lingkungan.

Untuk itu pemerintah perlu untuk mengklarifikasi berbagai pungutan retribusi itu atas dasar kriteria tertentu agar memudahkan penerapan prinsip-prinsip dasar pungutan retribusi sehingga menerminkan hubungan yang jelas antara tarif retribusi dengan pelayanan atau jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah, dasar hukum pemungutannya diatur dalam berbagai undang-undang atau ordonasi, yaitu:

1. Ordonasi pajak kendaraan bermotor
2. Ordonasi pajak potong 19336
3. UU Nomor 12/1947 tentang Pajak Radio
4. UU Nomor 14/1944 tentang Pajak Pembangunan I
5. UU Nomor 32/1956
6. UU Nomor 11 Drt. 1957 tentang peraturan Umum Pajak Daerah
7. UU Nomor 12 Drt. 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah
8. UU Nomor 74 Drt. 1958 tentang Pajak Bangsa Asing
9. UU Nomor 27 Prp. 1959 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermoto
10. UU Nomor 10/1968 tentang Penyerahan Pajak-Pajak Negara, BBN-KB, Pajak Bangsa Asing dan Pajak Radio Kepala Daerah.

Berbagai ordonasi dan undang-undang diatas sudah tidak dapat lagi mengakomodasi sebagai perkembangan dan kemajuan diberbagai bidang terutama prekonomian masyarakat, sehingga perlu dipebarui dengan undang-undang yang baru, yakni melalui UU Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah melalui UU Nomor 34 Tahun 2000 (Juli Panglima Saragih.2003:66).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Jasa pelayanan yang dipungut retribusinya adalah jenis jasa-jasa pelayanan yang menurut

pertimbangan social-ekonomi layak untuk dapat dijadikan obyek retribusi. Jasa-jasa pelayanan tersebut diantaranya dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Retribusi yang dikenakan pada jasa umum

Retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Adapun yang termasuk dalam jasa pelayanan umum antara lain:

- a. Pelayanan kesehatan.
- b. Pelayanan kebersihan dan persampahan
- c. Penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk (KTP) dan akta catatan sipil.
- d. Pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat.
- e. Pelayanan parkir di tepi jalan umum
- f. Pelayanan pasar
- g. Pelayanan air bersih
- h. Pengujian kendaraan bermotor.
- i. Pemeriksaan alat pemadam kebakaran
- j. Penggantian biaya cetak peta yang dibuat pemerintah daerah.
- k. Pengujian kapal perikanan.

## 2. Retribusi yang dikenakan pada jasa usaha

Retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah yang menganut prinsip komersial. Secara rinci jasa-jasa usaha dapat disebutkan sebagai berikut:

- a. Pemakaian kekayaan daerah.
- b. Pasar grosir dan pertokoan.
- c. Pelayanan terminal.
- d. Pelayanan tempat khusus parkir
- e. Pelayanan tempat penitipan anak
- f. Penginapan/ pesanggrahan/ vila
- g. Penyedotan kaskus.
- h. Rumah potong hewan.
- i. Tempat pendaratan kapal.
- j. Tempat rekreasi dan olahraga.

## 3. Retribusi yang dikenakan pada perizinan tertentu

Retribusi Perizinan Tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah Daerah 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. Perizinan tertentu yang dapat dipungut retribusinya antara lain:

- a. Ijin peruntukan penggunaan tanah.
- b. Ijin mendirikan bangunan (IMB)
- c. Ijin tempat penjualan minuman beralkohol.
- d. Ijin gangguan.
- e. Ijin trayek.

Prinsip-prinsip dalam penerapan retribusi harus diperhatikan agar retribusi dapat mencapai tujuannya untuk membiayai pelayanan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Ada empat prinsip umum yang digunakan sebagai indikator dalam pengenaan retribusi sebagai berikut:

### **1. Kecukupan Elastisitas**

Retribusi terhadap pemakaian barang atau jasa perlu diterapkan untuk melakukan rasionalisme permintaan dari konsumen. Tanpa adanya harga maka permintaan dan penawaran terhadap suatu barang tidak akan mencapai titik kesimbangan yang akibatnya tidak dapat menciptakan alokasi sumber daya yang efisien. Dengan diterapkannya retribusi maka setiap orang memiliki kebebasan untuk mengatur jumlah konsumsinya terhadap barang tersebut agar lebih sesuai dengan kebutuhannya dan kemampuannya untuk membayar.

## **2. Keadilan**

Kriteria kedua adalah keadilan. Penetapan harga layanan atau tariff retribusi, harus menerapkan prinsip keadilan. Pada prinsipnya beban pengeluaran pemerintah haruslah dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kekayaan dan kesanggupan masing-masing golongan. Penerapan tariff retribusi berdasarkan kemampuan dari wajib retribusi. Semakin rendah kemampuan membayar maka semakin rendah tariff yang dikenakan disbanding mereka yang memiliki kemampuan membayar lebih besar.

## **3. Kemudahan Administrasi**

Secara teoritis retribusi mudah untuk ditaksir dan dipungut, mudah ditaksir karena pertanggung jawaban didasarkan atas tingkat konsumsi yang dapat diukur, mudah dipungut sebab penduduk hanya mendapatkan apa yang mereka bayar. Hal ini terkait dengan *benefit principles* pada retribusi yang dikemukakan oleh Mc. Master (1991) yaitu retribusi dikenakan kepada individu dan kelompok yang menikmati manfaat barang atau jasa tersebut dengan pemakaian. Sebaliknya individu dan atau kelompok yang tidak menikmati dibebaskan dari keajiban membayar.

#### **4. Kesepakatan Politis**

Retribusi daerah suatu produk politik yang harus diterima oleh masyarakat, terutama oleh mereka yang akan menjadi wajib retribusi dengan kesadaran yang cukup tinggi, sehingga didalamnya harus memuat kepastian hukum. Sehingga diperlukan suatu kemampuan politik dalam menetapkan retribusi, struktur tarif, memutuskan siapa yang membayar dan bagaimana menganut retribusinya.

Peranan pemerintah daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah. Dalam mewujudkan peran pemerintah daerah tersebut, satu hal yang harus dimiliki oleh pemerintah daerah adalah kemampuan dalam penyediaan pembiayaan pembangunan yang bertumpu pada sumber pendapatan daerah yang lebih besar (M.Suparmoko, 2002).

Retribusi dapat dipungut dengan system yang sifatnya progresif atau regresif berdasarkan potensi kemampuan pembayar retribusi, misalnya retribusi sampah dapat dikenakan dengan tarif yang lebih tinggi di daerah perumahan elite dan lebih rendah di daerah perumahan tipe 100 keatas dengan daerah tipe RSS (Rumah sangat sederhana tipe 21 tipe 36). Akan tetapi tariff progresif ini sulit untuk diterapkan orang per orang,



paling hanya dapat diterapkan secara kelompok atau global. Jadi ini berbeda dengan pajak penghasilan atau pajak kendaraan bermotor. Contoh lain retribusi rumah sakit dapat dikenakan dengan cara yang progresif, misalnya dengan mengenakan tariff yang tinggi untuk ruang kelas rawat inap kelas VIP atau kelas I disbanding dngan tariff rawat inap kelas II atau kelas IV. Dalam hal progresivitas retribusi tidak dapat dilihat dari segi kemampuan atau tingkat pelayanan yang dikehendaki oleh si pembayar retribusi dalam mengkonsumsi barang atau jasa yang disediakan oleh pemerintah.

Jenis retribusi menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan dalam Undang-undang yang lama yaitu UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, jenis pelayanan yang dapat dikenakan pungutan retribusi digolongkan menjadi 3 jenis pelayanan. Penggolongan ini memiliki konsekuensi bahwa jenis dari jumlah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah yang dapat dipungut retribusi menjadi terbatas dan rasional sehingga pada tahap awal pelaksanaan undang-undang ini berdampak pada penurunan pemerintah retribusi daerah.

**Tabel 2.2**  
**Obyek atau Jenis Retribusi Daerah Menurut**  
**UU Nomor 34 Tahun 2000**

No	Obyek atau Jenis Retribusi Daerah	Prinsip atau Kriteria Penentuan Tarif
1	Retribusi Jasa Usaha	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kebijakan daerah yang bersangkutan</li> <li>• Besarnya biaya penyediaan jasa yang bersangkutan</li> <li>• Kemampuan masyarakat</li> <li>• Aspek keadilan</li> </ul>
2	Retribusi Jasa Umum	Tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak
3	Retribusi Perjanjian Tertentu	Tujuan untuk menutupi sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan

Sumber: Buku Suparmoko

### **E. Produk Domestik Bruto (PDRB)**

Pengertian Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) menurut (Badan Pusat Statistika NTB) jumlah nilai tambah atas barang dan jasa yang dihasilkan oleh berbagai unit produksi di wilayah suatu negara dalam jangka waktu tertentu atau merupakan jumlah seluruh nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan seluruh unit ekonomi disuatu wilayah.

## 1. Metode Langsung

Perhitungan metode langsung ini dapat dilakukan melalui tiga pendekatan produksi, pendekatan pendapatan dan pendekatan pengeluaran. Walaupun mempunyai tiga pendekatan yang berbeda namun akan memberikan hasil perhitungan yang sama. Seperti dikatakan di atas, perhitungan PDRB secara langsung dapat dilakukan melalui tiga pendekatan sebagai berikut:

### a. PDRB Menurut Pendekatan Produksi (*Production Approach*).

PDRB adalah jumlah nilai tambah atas barang dan jasa yang dihasilkan oleh berbagai unit produksi di wilayah suatu negara dalam jangka waktu tertentu. Perhitungan PDRB melalui pendekatan ini disebut juga penghitungan melalui pendekatan nilai tambah (*value added*). Pendekatan produksi adalah penghitungan nilai tambah barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu kegiatan atau sector ekonomi dengan cara mengurangi biaya dari total produksi bruto sector dan sub sector tersebut. Nilai tambah merupakan selisih antara nilai produksi dan nilai biaya antara. Biaya antara adalah nilai barang dan jasa yang digunakan sebagai input antara dalam proses produksi. Barang dan jasa yang termasuk input antara adalah bahan baku atau bahan penolong yang biasanya habis dalam sekali proses

produksi atau mempunyai umur penggunaan kurang dari satu tahun, sementara itu pengeluaran atas balas jasa factor produksi seperti upah dan gaji, sewa tanah, bunga modal, dan keuntungan yang diterima perusahaan bukan termasuk biaya antar (Tarigan, 2005)

**b. PDRB Menurut Pendekatan Pendapatan (*Income Approach*)**

PDRB merupakan jumlah balas jasa yang diterima oleh faktor-faktor produksi yang ikut serta dalam proses produksi di suatu negara dalam jangka waktu tertentu. Balas jasa factor produksi yang dimaksud adalah upah gaji, sewa tanah, Bunga modal dan keuntungan sebelum dipotong pajak penghasilan dan pajak lainnya serta keuntungan ditambah dengan penyusutan dan pajak tidak langsung neto (BPS NTB)

**c. PDRB Menurut Pendekatan Pengeluaran**

PDRB adalah semua komponen pemerintah akhir yang terdiri pengeluaran konsumsi rumah tangga dan lembaga swasta nirlaba, pengeluaran konsumsi pemerintah, pembentukan modal tetap domestic bruto, perubahan inventori dan ekspor neto, secara konsep ketiga pendekatan tersebut akan menghasilkan angka yang sama, jadi jumlah pengeluaran akan sama dengan jumlah barang dan jasa akhir yang dihasilkan dan harus sama pula dengan jumlah pendekatan untuk faktor-faktor produksi. PDRB

yang dihasilkan dengan cara ini disebut sebagai PDRB atas dasar harga pasar karena di dalamnya sudah dicakup pajak tak langsung neto.

## **2. Metode Tidak Langsung atau Metode Alokasi**

Dalam metode ini PDRB suatu wilayah diperoleh dengan menghitung PDRB wilayah tersebut melalui alokasi PDRB wilayah yang lebih luas. Untuk melakukan alokasi PDRB wilayah ini digunakan beberapa alokator antara lain: Nilai produksi bruto atau netto setiap sector/ subsector pada wilayah yang dialokasikan, jumlah produksi fisik, tenaga kerja, penduduk dan alokator tidak langsung lainnya. Dengan menggunakan salah satu beberapa alokator dapat diperhitungkan persentase bagian masing-masing propinsi terhadap nilai tambah setiap sector dan subsector. Cara penyajian PDRB adalah sebagai berikut:

### **a. PDRB atas Dasar Harga Berlaku**

Semua agregat pendapatan dinilai atas dasar harga yang berlaku pada masing-masing tahunnya, baik pada saat menilai produksi dan biaya antara maupun pada penilaian komponen PDRB. PDRB atas harga berlaku menunjukkan kemampuan sumber daya ekonomi yang dihasilkan oleh suatu daerah. Nilai PDRB yang

besar meunjukkan kemampuan sumberdaya ekonomi yang besar, begitu juga sebaliknya.

#### **b. PDRB atas Dasar Harga Konstan**

Semua agregat pendapatan dinilai atas dasar harga tetap, maka perkembangan agregat pendapatan dari tahun ke tahun samatamata karena perkembangan produksi riil bukan karena kenaikan harga atau inflasi. PDRB atas dasar harga konstan menunjukkan laju pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan atau setiap sector dari tahun ke tahun.

### **F. Pengeluaran Pemerintah**

Pengeluaran pemerintah yaitu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah (dalam arti seluas-luasnya) melaksanakan kegiatan yang konkretnya berupa penggunaan barang-barang dan jasa atau sumber-sumber daya ekonomi dan dinyatakan dalam penggunaan uang (Guritno,1994).

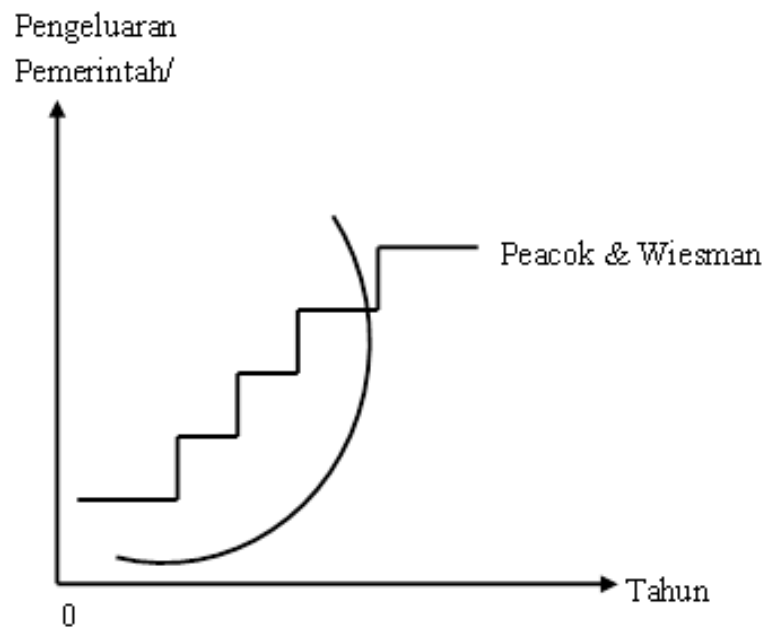
Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untu melaksanakan kebijakan tersebut(Guritno,1994:169)

Dalam teori makro mengenai perkembangan pemerintah dikemukakan oleh para ahli ekonomi dan dapat digolongkan kedalam tiga golongan, yaitu:

**1. Model Pembangunan Tentang Perkembangan Pengeluaran Pemerintah.**

**Gambar 1.2**

**Kurva Perkembangan Pengeluaran Pemerintah**



*Sumber:* Guritno Mangkoesobroto (2001)

Model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan

tahap-tahap pembangunan ekonomi yang dibedakan antara tahap awal, tahap menengah, dan tahap lanjut. Pada tahap awal perkembangan ekonomi dan persentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar, sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan pasarana seperti pendidikan, kesehatan serta prasarana transportasi. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas, namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin membesar. Peranan pemerintah tetap besar pada tahap menengah, oleh karena itu peranan swasta yang semakin besar ini banyak menimbulkan kegagalan pasar dan menyebabkan pemerintah harus menyediakan barang dan jasa public dalam jumlah yang lebih banyak dan kualitas yang lebih baik. Selain itu, pada tahap ini perkembangan ekonomi menyebabkan terjadinya hubungan antar sector yang semakin rumit (complicated). Misalnya pertumbuhan ekonomi yang ditimbulkan oleh perkembangan sector industry, menimbulkan semakin tingginya tingkat pencemaran udara dan air, dan pemerintah harus turun tangan untuk mengatur dan mengurangi akibat negative dari polusi itu terhadap masyarakat. Pemerintah juga harus melindungi buruh yang berada dalam posisi yang lemah agar dapat meningkatkan kesejahteraan mereka.



Pada tingkat ekonomi yang lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas social seperti halnya program kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat dan sebagainya.

## **2. Hukum Wegner**

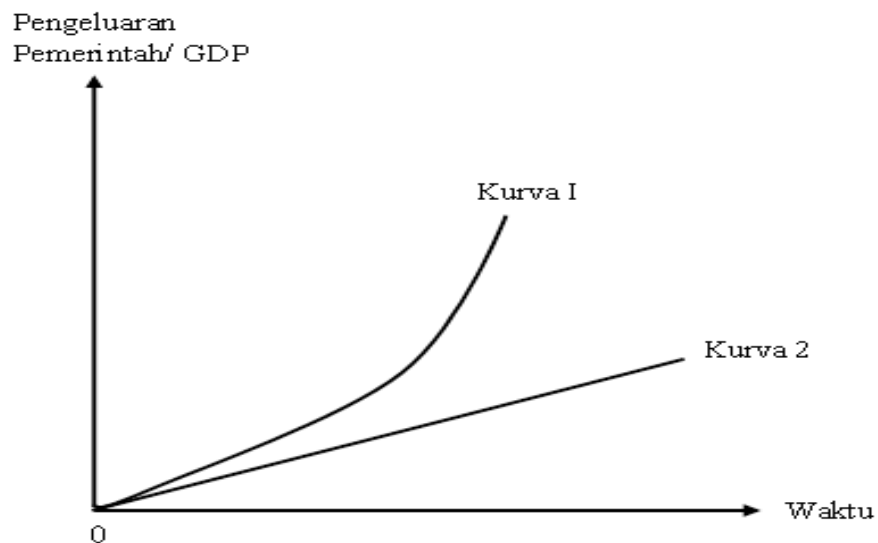
Wegner mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap GNP yang juga didasarkan pula pengamatan dinegara-negara Eropa, U.S dan Jepang pada abad ke 19. Wegner mengemukakan pendapatnya dalam bentuk suatu hokum, akan tetapi dalam pandangannya tersebut tidak dijelaskan apa yang dimaksud dengan pertumbuhan secara relative ataukah secara absolut. Apabila yang dimaksud oleh Wegner adalah perkembangan pengeluaran pemerintah secara relative sebagaimana teori Musgrave, maka hokum Wegner adalah:

“ Dalam suatu prekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat maka secara relative pengeluaran pemerintahpun akan meningkat.

Wegner menyadari bahwa dengan bertumbuhnya prekonomian hubungan antara industry dengan industry, hubungan industry dengan masyarakat dan sebagainya menjadi semakin rumit atau kompleks. Dalam hal ini Wegner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar yang terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hokum pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya.

Hukum Wegner ditunjukkan dalam Gambar 1.3, dimana kenaikan pengeluaran yang ditunjukkan oleh kurva 1 dan bukan ditunjukkan oleh kurva 2

**Gambar 2.3**



**Gambar 2.3: Kurva Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah**

*Sumber:* Guritno Mangkoesobroto (2001)

Berdasarkan Gambar 2.3 dapat dijelaskan bahwa ketika pendapatan perkapita meningkat maka pengeluaran pemerintah juga meningkat. Hal ini bisa dilihat dari kurva 1, pendapatan pada angka semula pada tahun tertentu terlihat pengeluaran titik A. Ketika pendapatan perkapita mengalami kenaikan atau peningkatan maka pengeluaran juga mengalami peningkatan sebagaimana pada titik B pada kurva 1, dan ini berlaku untuk seterusnya

### **3. Teori Peacock dan Wisesman**

Teori mereka didasarkan pada suatu pandangan bahwa pemerintah senantiasa berusaha untuk memperbesar pengeluaran sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut, sehingga teori Peacock dan Wisesman merupakan dasar dari teori pemungutan suara. Peacock dan Wisesman mendasarkan teori mereka pada suatu teori bahwa masyarakat mempunyai suatu tingkat toleransi pajak, yaitu suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Jadi masyarakat menyadari bahwa pemerintah membutuhkan dana untuk membiayai aktivitas pemerintah sehingga mereka mempunyai suatu tingkat kesediaan masyarakat untuk membayar pajak. Tingkat toleransi pajak ini

merupakan kendala bagi pemerintah untuk menaikkan pemungutan pajak secara semena-mena (Guritno, 1994:173).

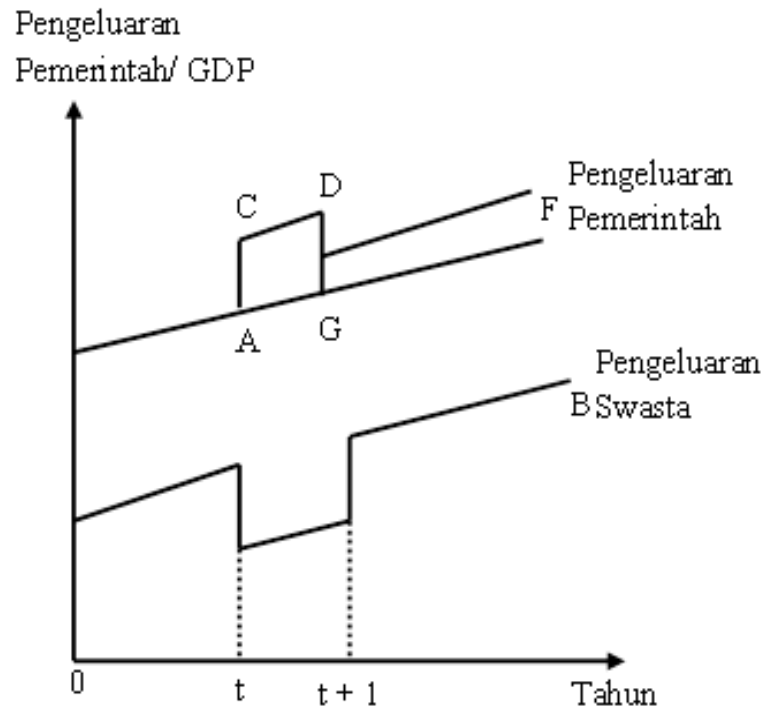
Berikut adalah isi dari teori Peacock dan Wiesman adalah sebagai berikut:

“ Perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tariff pajak tidak berubah, dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Oleh karena itu, dalam keadaan normal meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar.”

Apabila keadaan normal tersebut terganggu, misalnya karena adanya perang, maka pemerintah harus memperbesar pengeluarannya untuk membiayai perang. Karena penerimaan pemerintah dari pajak juga meningkat, dan pemerintah meningkatkan penerimaannya tersebut dengan cara menaikkan tariff pajak sehingga dana swasta untuk investasi dan konsumsi menjadi berkurang. Keadaan ini disebut efek pengalihan (*displacement effect*) yaitu adanya suatu gangguan social menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas pemerintah. Perang tidak bisa dibiayai hanya dengan pajak, sehingga pemerintah juga harus meminjam dari negara lain untuk membiayai

perang. Setelah perang selesai, sebenarnya pemerintah dapat menurunkan kembali tarif pajak pada tingkat sebelum adanya gangguan. Akan tetapi hal tersebut tidak dilaksanakan oleh karena pemerintah harus mengembalikan bunga pinjaman dan angsuran utang yang digunakan untuk membiayai perang, sehingga pengeluaran pemerintah setelah perang selesai meningkat tidak hanya karena GNP naik, tetapi juga karena pengembalian utang dan bunganya. Selain itu, banyak aktivitas pemerintah yang baru kelihatan setelah terjadinya perang, dan ini disebut dengan efek inspeksi (*inspection effect*). Adanya gangguan sosial juga akan menyebabkan terjadinya konsentrasi kegiatan ke tangan pemerintah sebagian kegiatan ekonomi yang tadinya dilaksanakan oleh swasta, ini adalah apa yang dinamakan effect konsentrasi atau *concentration effect*.

**Gambar 2.4**  
**Teori Peacock dan Wiesman**



*Sumber:* Guritno Mangkoesobroto (2001)

Dalam keadaan normal,  $t$  ke  $t+1$  pengeluaran pemerintah dalam persentase terhadap GNP meningkat sebagaimana yang ditunjukkan AG. Apabila pada tahun  $t$  terjadi perang maka pengeluaran pemerintah meningkat sebesar AC dan kemudian meningkat seperti yang ditunjukkan pada segmen CD. Setelah perang selesai pada tahun  $t+1$ , pengeluaran pemerintah tidak menurun ke G. Hal ini disebabkan setelah perang karena pemerintah membutuhkan tambahan dana untuk mengembalikan pinjaman pemerintah yang digunakan dalam

pembiayaan pembangunan. Kenaikan tarif pajak tersebut dimaklumi oleh masyarakat sehingga tingkat toleransi pajak meningkat dan pemerintah dapat memungut pajak yang lebih besar tanpa menimbulkan gangguan dalam masyarakat (Guritno,1996:175)

Dalam teori mikro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah adalah untuk menganalisis factor-faktor yang menimbulkan permintaan akan barang public dan factor-faktor yang mempengaruhi tersedianya barang public. Perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dijelaskan dengan beberapa factor dibawah ini :

1. Perubahan permintaan akan barang public
2. Perubahan dari aktivitas pemerintah dalam menghasilkan barang publik dan juga perubahan dari kombinasi factor produksi yang digunakan dalam peroses produksi
3. Perubahan kualitas barang public
4. Perubahan harga-harga factor-faktor produksi.

#### **G. Penelitian Terdahulu**

1. M. Zahari MS (2016) dalam penelitiannya yang berjudul “ Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sarolangun”. Dalam penelitian ini menggunakan analisis verifikatif dan analisis linier berganda. Dari analisis diketahui bahwa:

- a. Pajak daerah Kabupaten Sarolangun dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan hal ini jelas berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli daerah Kabupaten Sarolangun. Hasil analisis regresi kompenen utama menunjukkan secara positif terhadap nilai PAD.
  - b. Hasil analisis regresi kompenen utama model persamaan PAD menunjukkan bahwa retribusi daerah tidak mempunyai pengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Sarolangun karena kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah sangat kecil bila dibandingkan dengan Pajak Daerah jauh lebih memiliki pengaruh karena pajak daerah dapat meningkatkan pendapatan daerah kabupaten sarolangun yang besar dan dapat mempengaruhi peningkatan pendapatan asli daerah pada kabupaten sarolangun.
2. Fitriani (2014) dalam penelitiannya yang berjudul “ Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Bontang”, dalam penelitian ini menggunakan analisis model regresi linier berganda (*multiple liniear regression model*) dapat diketahui bahwa:
- a. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pajak daerah berpengaruh signifikan terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah Pada Kota Bontang dan pajak daerah sangat penting untuk menambah keuangan daerah sehingga bias digunakan untuk membiayai



pengeeluaran-pengeluaran daerah. Pengeluaran tersebut sangat berdampak kemakmuran masyarakat. Pajak daerah jauh lebih berpengaruh dibandingkan dengan retribusi daerah, sehingga pajak daerah pengaruhnya paling besar dibandingkan retribusi daerah.

- b. Hasil retribusi daerah berpengaruh terhadap peningkatan pendapatan asli daerah. Retribusi Daerah mempunyai jumlah sumbangan yang cukup besar bila dibandingkan dengan pajak daerah mungkin lebih besar sumbangan pajak daerah dibandingkan retribusi daerah, akan tetapi pengaruh sumbangan tersebut menyebabkan peningkatan pendapatan asli daerah yang cukup besar dan pengaruhnya terhadap peningkatan pendapatan asli daerah lebih kecil dari pajak daerah tetapi peran retribusi daerah terhadap jumlah pendapatan asli daerah sangat penting.
  - c. Pada penelitian pajak daerah dan retribusi daerah di Kota Bontang menunjukkan bahwa keduanya sama-sama berpengaruh terhadap peningkatan pendapatan asli daerah.
3. Septian Dwi Kurniawan (2010) yang meneliti tentang pengaruh penerimaan pajak dan retribusi daerah terhadap peningkatan pendapatan asli daerah di Provinsi NTB. Dalam penelitiannya menggunakan analisis regresi linier berganda dapat diketahui bahwa:

- a. menunjukkan bahwa pajak daerah berpengaruh terhadap peningkatan pendapatan asli daerah, karena peranan pajak daerah sangat penting untuk sumbangan keuangan daerah sehingga bisa digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah. Pengeluaran tersebut berdampak pada peningkatan keajahteraan masyarakat. Pajak daerah mempunyai pengaruh yang lebih besar dari pada retribusi daerah walaupun jumlahnya lebih sedikit dari retribusi daerah. Sehingga pengaruhnya pajak daerah paling besar disbanding retribusi daerah.
  - b. Hasil dari retribusi daerah berpengaruh terhadap peningkatan pendapatan asli daerah. Retribusi daerah mempunyai jumlah sumbangan paling besar terhadap pendapatan asli daerah, hal ini akan menyebabkan peningkatan pendapatan asli daerah cukup besar. Walaupun pengaruhnya terhadap peningkatan pendapatan asli daerah lebih kecil tetapi peran retribusi daerah terhadap jumlah pendapatan asli daerah sangat penting.
  - c. Paada kasus pajak dan retribusi daerah di Kabupaten ponorogo menunjukkan bahwa keduanya berpengaruh terhadap peningkatan pendapatan asli daerah. Ini menunjukkan bahwa keduanya sama-sama berperan untuk meningkatkan pendapatan
4. Made Krisna Artha Anggar Kusuma (2012) yang meneliti tentang analisis Pengaruh Penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Terhadap Peningkatan PAD Kabupaten atau Kota di Propinsi Bali. Dalam penelitiannya menggunakan metode Analisis Regresi Linier Berganda, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kontribusi pajak daerah lebih dominan mempengaruhi peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), sedangkan untuk kontribusi retribusi daerah masih sangat rendah.

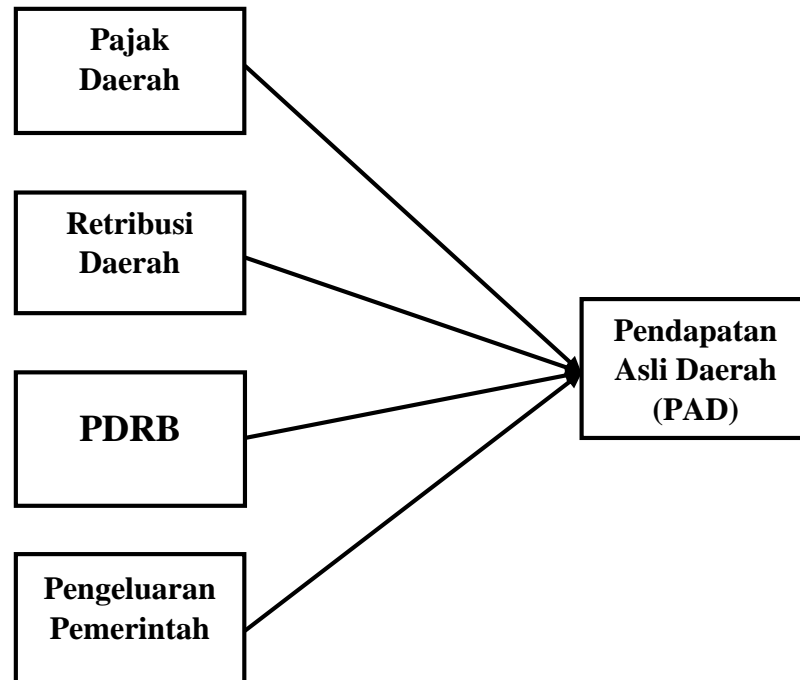
5. Fitriani (2014) yang meneliti tentang Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Bontang. Dalam penelitiannya menggunakan model regresi linier berganda, hasil penelitian menunjukkan retribusi daerah lebih dominan mempengaruhi peningkatan pendapatan asli daerah, sedangkan retribusi daerah Kota Bontang masih sangat rendah

## **H. Kerangka Pemikiran**

Kemampuan pemerintah daerah untuk menghasilkan keuangan daerah melalui penggalan kekayaan asli daerah atau PAD harus terus dipacu pertumbuhannya karena kenaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ini akan sangat berpengaruh pada kinerja pemerintah daerah. Kinerja tersebut dapat dilihat melalui sasaran yang telah tercapai dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat melalui pemanfaatan PAD (Pajak Daerah dan Retribusi Daerah). Berikut hubungan

antara variable dala penelitian ini dapat digambarkan dalam kerangka atau konseptual sebagai berikut:

**Gambar 2.2**



**Sumber:** Dalam penelitian ini, kerangka pemikiran merupakan replikasi dan pengembangan dari penelitian terdahulu yang dilakukan oleh M. Zahari dengan judul “Analisis Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Sorolangun” yang dilakukan pada tahun 2016.

## **I. Hipotesis**

Berdasarkan latar belakang dan tinjauan pustaka yang sudah dijabarkan diatas, maka hipotesis yang terjadi sebagai berikut:

1. Diduga bahwa Pajak Daerah berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)
2. Diduga bahwa Retribusi Daerah berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)
3. Diduga bahwa PDRB berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)
4. Diduga bahwa Pengeluaran Pemerintah berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)