

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini penulis akan menguraikan alasan teoritik atas penelitian yang dilakukan guna mengetahui Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerahantar Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pembahasan yang akan diuraikan pada bab ini yaitu Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Kontribusi. Bab kajian teoritik ini memiliki keterkaitan dengan bab lainnya, dimana pada bab kajian teoritik ini digunakan sebagai landasan teori dalam analisa bab empat untuk menjawab rumusan permasalahan yang ada.

2.1. LANDASAN TEORI

2.1.1. Pajak Daerah

a) Pengertian Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan salah satu elemen pendapatan asli daerah yang memberikan kontribusi yang besar terhadap penerimaan pendapatan asli daerah. Pajak daerah menurut UU No.34 Tahun 2000 adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Mardiasmo (2008), pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara yang dapat dipaksakan berdasarkan undang-undang dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

Pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah (Suandy, 2005).

Menurut Mardiasmo (2002) fungsi pajak daerah menurut pemungutannya terdiri dari dua macam yaitu: Fungsi pendanaan (*budgeter*) pajak sebagai sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya, dan fungsi mengatur (*reguler*) pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.

Menurut Davey (1998), terdapat 4 (empat) kriteria pajak daerah, yaitu :

- 1) Pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan dari daerah sendiri.
- 2) Pajak yang dipungut berdasar peraturan Pemerintah Pusat dan penetapan tarifnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
- 3) Pajak yang ditetapkan dan dipungut oleh Pemerintah Daerah.

- 4) Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh Pemerintah tetapi hasil pungutannya diberikan kepada Pemerintah Daerah.

Dari pengertian tersebut diatas, dapat kita ambil beberapaprinsip yang dimiliki oleh pajak daerah yaitu :sifat iuran adalah wajib, tidak memperoleh imbalan langsung yang berimbang, bersifat memaksa, dan sebagai sumber pembiayaan.

b) Dasar Hukum Pajak Daerah

Peraturan perundang-undangan mengenai pajak daerah mengalami beberapa kali perubahan. Peraturan perundangan di bidang Pajak Daerah antara lain:

- 1) UU No. 11 Darurat Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah.
- 2) UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- 3) UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- 4) UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menggantikan UU No. 34 Tahun 2000.

c) Jenis Pajak Daerah

Menurut Waluyo dan Ilyas (2002), pengelompokan pajak didasarkan atas sifat atau ciri tertentu pada setiap pajak, sehingga dapat dikelompokkan menjadi:

- 1) Pembagian berdasarkan golongan: pajak langsung, pajak tidak langsung.
- 2) Pembagian berdasarkan sifatnya : pajak subyektif, pajak obyektif.
- 3) Pembagian berdasarkan pemungutannya : pajak pusat, pajak daerah.

Pengelompokkan pajak diatur dalam UU No.34 Tahun 2000 tentang perubahan Undang-undang Republik Indonesia tentang pajak daerah dan retribusi daerah (Pasal 2 ayat 1 dan 2) serta Peraturan Pemerintah No.65 Tahun 2001 tentang obyek, subyek, dasar pengenaan pajak dan ketentuan tarif dari pajak daerah yang berlaku, baik sebelum maupun sesudah berlakunya UU No.34 Tahun 2000.

Berdasarkan UU No. 28 tahun 2009, pajak daerah dirincimenjadi:

- 1) Pajak Provinsi, terdiri atas: Tarif pajak untuk Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, dan Pajak Rokok ditetapkan seragam di seluruh Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pajak Kabupaten atau Kota, terdiri atas: Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir,

Pajak Air Tanah, Pajak SarangBurung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Jenis pajak daerah menurut Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2011 meliputi Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, dan Pajak Rokok.

d) Objek dan Tarif Pajak Daerah

Tabel 2.1.

JENIS PAJAK		TARIF TERTINGGI
Pajak Daerah Tingkat I		
1. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas air	Kepemilikan 1	2%
	Kepemilikan 2	10%
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	Penyerahan 1	20%
	Penyerahan 2	1%
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor		10%
4. Pajak Air Permukaan		10%
5. Pajak Rokok		10%
Pajak Daerah Tingkat II		
1. Pajak Hotel		10%

2. Pajak Restoran		10%
3. Pajak Hiburan		35%
4. Pajak Reklame		25%
5. Pajak Penerangan Jalan		10%
6. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan		25%
7. Pajak Parkir		30%
8. Pajak Air Tanah		20%
9. Pajak Sarang Burung Walet		10%
10. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan		0,3%
11. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan		5%

Sumber: Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009

Penetapan tarif pajak paling tinggi mempunyai tujuan untuk memberi perlindungan kepada masyarakat dari penetapan tarif yang terlalu membebankan masyarakat, sedangkan tarif paling rendah tidak ditetapkan untuk memberi peluang kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur sendiri besarnya tarif yang sesuai dengan kondisi masyarakat di daerahnya, termasuk membebaskan pajak bagi masyarakat yang tidak mampu.

2.1.2 Retribusi Daerah

a) Pengertian Retribusi Daerah

Sumber pendapatan asli daerah meliputi retribusi atau perizinan yang diperbolehkan dalam undang-undang. Retribusi daerah merupakan salah satu jenis penerimaan daerah yang dipungut sebagai pembayaran atau imbalan langsung atas pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada masyarakat (Saragih, 2003).

Retribusi daerah dalam Undang-Undang PDRD adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Dalam pemungutan retribusi juga memperhatikan objek dan subjek retribusi seperti halnya pungutan pajak daerah (Waluyo, 2011).

Menurut UU No.34 Tahun 2000 tentang pajak dan retribusi daerah, yang dimaksud retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang/badan. Berdasarkan undang-undang ini, retribusi daerah dibagi menjadi tiga golongan yaitu : retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, retribusi perizinan tertentu. Ketiga jenis retribusi tersebut untuk daerah Kabupaten/Kota ditetapkan sesuai dengan kewenangan masing-masing

daerah sebagaimana diatur dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan organisasi. Berbeda dengan pajak pusat seperti pajak penghasilan dan pajak pertambahan nilai yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak, retribusi dapat disebut sebagai pajak daerah yang dikelola oleh Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda).

b) Dasar Hukum

Peraturan perundang-undangan mengenai retribusi daerah mengalami beberapa kali perubahan. Peraturan perundangan di bidang retribusi daerah antara lain:

- 1). UU No. 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah.
- 2). UU No. 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU No. 18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah.
- 3). UU No. 28 Tahun 2009 tentang pajak dan retribusi daerah menggantikan UU No. 34 Tahun 2000.

c) Jenis Pemungutan Retribusi Daerah

Prakosa (2005), mengungkapkan bahwa perbedaan utama retribusi dari pajak adalah pada retribusi terdapat kontra-prestasi langsung. Hal tersebut berarti pihak pembayar retribusi melakukan pembayaran karena ditujukan untuk memperoleh prestasi tertentu dari pemerintah misalnya untuk mendapatkan ijin atas usaha tertentu. Pungutan atas retribusi diberikan atas pembayaran berupa jasa atau pemberian ijin tertentu yang diberikan oleh pemerintah kepada orang pribadi atau badan organisasi.

Dengan demikian unsur pemaksaan pada retribusi lebih didasarkan pada hal-hal ekonomis, sedangkan pajak daerah adalah tanpa imbalan langsung yang seimbang kepada wajib pajak. Jadi retribusi lebih menyerupai harga dalam proses jual beli secara bebas. Akan tetapi, retribusi bukan merupakan seluruh harga barang atau jasa yang dinikmati oleh pembayar retribusi sebagai pajak yang bersifat khusus. Retribusi juga harus berdasarkan peraturan daerah yang harus disetorkan pada kas negara atau daerah. Jenis retribusi jasa usaha untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan jasa/pelayanan yang diberikan oleh masing-masing daerah. Jasa retribusi daerah terdiri dari :

1. Jasa Umum

Retribusi jasa umum yang dikenakan atas jasa umum yang digolongkan sebagai retribusi jasa umum sebagai objek atas

retribusi jasa umum ini yaitu pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan bermanfaat umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan termasuk dalam kategori retribusi jasa umum, yaitu: retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan atau kebersihan, retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil, retribusi pelayanan pemakaman dan penguburan mayat, retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, retribusi pelayanan pasar, retribusi pengujian kendaraan bermotor, retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran, retribusi penggantian biaya cetak peta, retribusi penyediaan danatau penyedotan kakus, retribusi pengelolaan limbah cair, retribusi pelayanan tera ulang, retribusi pelayanan pendidikan, dan retribusi pengendalian menara telekomunikasi.

Jenis retribusi umum dimaksud dapat tidak dipungut bila ternyata potensi penerimaannya kecil atau atas kebijakan nasional atau daerah untuk memberikan pelayanan secara cuma-cuma. Kriteria retribusi jasa umum sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat 3 huruf a sebagai berikut:

- a) Retribusi jasa umum yang bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau retribusi perizinan tertentu.

- b) Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- c) Jasa tersebut memberikan manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum.
- d) Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi.
- e) Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya.
- f) Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial.
- g) Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

2. Jasa Usaha

Retribusi jasa usaha ini dikenakan atas jasa usaha sebagai objek retribusi jasa usaha yaitu pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

- a) Pelayanan dengan menggunakan atau memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal.

- b) Pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Kategori jasa usaha dalam hal ini adalah retribusi pemakaman kekayaan daerah, retribusi pasar grosir dan atau pertokoan, retribusi tempat pelanggan, retribusi terminal, retribusi tempat khusus parkir, retribusi tempat penginapan, pesanggrahan atau villa, retribusi rumah potong hewan, retribusi pelayanan kepelabuhan, retribusi tempat rekreasi dan olahraga, retribusi penyeberangan di air, dan retribusi penjualan produksi usaha daerah.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat 3 huruf b, retribusi jasa usaha ditentukan berdasarkan kriteria berikut ini:

- a) Retribusi jasa usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu.
- b) Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seharusnya disediakan oleh sektor swasta, tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki atau dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah.

3. Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi perizinan tertentu yaitu kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan (Mardiasmo, 2008).

Sebagai objek retribusi perizinan tertentu yaitu pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau pribadi yang dimaksud 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. Jenis retribusi perizinan tertentu ini meliputi: retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol, retribusi izin gangguan, retribusi izin trayek, dan retribusi izin perikanan.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 pasal 18 ayat 3 huruf c, retribusi perizinan tertentu ditentukan berdasarkan kriteria berikut ini:

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

- b) Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum.
- c) Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

2.1.3 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang – undangan. (Siahaan, 2005). Menurut Halim (2004), Pendapatan Asli Daerah adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Berdasarkan Undang - Undang No.33 Tahun 2004, tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah Pasal 6 ayat (1), maka sumber – sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah terdiri dari :

- 1) Pajak Daerah
- 2) Retribusi Daerah
- 3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan.
- 4) Lain – lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.

2.1.4 Kontribusi

Kontribusi adalah besaran sumbangan yang diberikan atas sebuah kegiatan yang dilaksanakan. (Handoko, 2013). Analisis Kontribusi Pajak daerah adalah suatu analisis yang digunakan untuk mengetahui seberapa besar kontribusi yang dapat disumbangkan dari penerimaan pajak terhadap Pendapatan Asli Daerah, maka dibandingkan antara realisasi penerimaan pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Rumus Perhitungan Kontribusi

Analisis Kontribusi Pajak Daerah = $\frac{\text{Realisasi Pajak Daerah}}{\text{Realisasi PAD}} \times 100\%$

Realisasi PAD

Analisis Kontribusi Retribusi Daerah = $\frac{\text{Realisasi Retribusi Daerah}}{\text{Realisasi PAD}} \times 100\%$

Realisasi PAD

2.2 Telaah Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu pernah dilakukan oleh Wibowo (2006) yang meneliti mengenai “Analisis Kontribusi, efisiensi dan efektivitas Pajak Penerangan Jalan (PPJ) terhadap PAD di Kabupaten Sragen. Hasil penelitiannya dari analisis kontribusi diketahui bahwa PPJ 2002-2005 terhadap PAD sangat kecil yaitu mencapai antara 10%-20%, sedangkan tingkat efisiensi dan efektivitas masih belum sesuai dengan yang diharapkan.

Iswara (2008) dalam penelitian Analisis Kontribusi Efektivitas dan Efisiensi Pemungutan Pajak Reklame Terhadap PAD Kota Yogyakarta. Hasil penelitiannya diketahui bahwa kontribusi pajak reklame terhadap PAD Kota Yogyakarta 2002-2006 mengalami penurunan dan tingkat efektivitas pajak reklame 2002-2005 sangat efektif sedangkan tingkat efisiensi penerimaan pajak reklame juga sangat efisien. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sleman yang menyoroti mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berbeda dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Mugiwibowo (2006) dan Iswara (2008).

Irsandy dkk. (2014) dalam penelitian mereka tentang Analisis Efektivitas dan Kontribusi Pajak Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah Kota Batu. Hasil penelitiannya diketahui bahwa pada tahun 2010 secara keseluruhan memiliki tingkat efektivitas pajak terendah yang hanya mencapai 69,30 %, sedangkan pada tahun 2012 merupakan tahun dimana tingkat efektivitas Pajak Daerah adalah yang tertinggi, yaitu sebesar 136,67%. Dari hasil analisis kontribusi yang telah dilakukan tampak bahwa tahun 2009 memiliki tingkat kontribusi pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah yang terkecil, yaitu sebesar 45,21% dan pada tahun 2012 memiliki tingkat kontribusi yang terbesar, yaitu sebesar 72,66%.

Berdasarkan latar belakang penelitian ini maka peneliti tertarik untuk menganalisis kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah antar Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Masalah dalam penelitian ini dibatasi pada objek pajak