

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1. Tinjauan Pustaka

Agar pelaksanaan penelitian dapat berjalan dengan baik, maka pemahaman mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penelitian sangat penting. Pengertian terhadap objek yang diteliti merupakan salah satu unsur dalam pemahaman, untuk itu peneliti merupakan penjelasan dari variabel yang terdapat dalam penelitian.

2.1.1 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah adalah bagian dari Pendapatan daerah yang merupakan penerimaan kas daerah sebagai sarana pemerintah daerah untuk melaksanakan tujuan dan mengoptimalkan kemakmuran rakyat di segala bidang kehidupan yang didalamnya meliputi Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan lain-lain penerimaan yang sah. PAD (Pendapatan Asli Daerah) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi (Ahmad Yani,2013).

Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dan diperjelas pasal 1 ayat 28 menyebutkan pendapatan asli daerah yaitu: "Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang

diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan”. Sedangkan menurut PP RI No.58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, pendapatan daerah adalah hak pemerintah yang diakui sebagai nilai kekayaan bersih.

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Pendapatan Asli Daerah ini mencerminkan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin tinggi PAD nya maka semakin tinggi tingkat kemandirian dalam suatu daerah.

Tingkat ekonomi dan pendapatan masyarakat disuatu daerah merupakan cerminan dari pendapatan asli daerah, untuk itu perlu adanya kiat-kiat bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan potensi masyarakat dalam pengelolaan sumber-sumber pendapatan masyarakat. Meningkatnya pendapatan masyarakat jelas mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sekaligus menambah pendapatan asli daerah, peningkatan pendapatan asli daerah tentunya tidak terlepas dari kemampuan pemerintah dalam membina masyarakat dan unsur swasta dalam mewujudkan berbagai bidang usaha untuk selanjutnya dapat memberikan masukan terhadap daerah (Fitriana, 2014: 1879)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat penting sebagai sumber pembiayaan dan sebagai tolok ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah. Sehingga untuk melaksanakan otonomi daerah, pemerintah harus dapat mengidentifikasi

sektor-sektor yang dinilai potensial sebagai pendorong pembangunan daerah, terutama dalam memaksimalkan PAD (Sunanto, 2015: 4)

Suriadinata (1994: 103) menyatakan bahwa untuk memperoleh target Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang lebih dipertanggung jawabkan, penyusunannya perlu memperhitungkan berbagai faktor-faktor, antara lain:

1. Realisasi penerimaan pendapatan dari tahun anggaran yang lalu dengan memperhatikan faktor pendukung yang menyebabkan tercapainya realisasi tersebut serta faktor-faktor penghambatnya.
2. Kemungkinan pencarian tunggakan tahun-tahun sebelumnya yang diperkirakan dapat ditagih.
3. Data potensi objek dan estimasi perkembangan perkiraan.
4. Kemungkinan adanya perubahan penyesuaian tarif dan penyempurnaan sistem pungutan.
5. Keadaan sosial ekonomi dan tingkat kesadaran masyarakat selaku wajib bayar.
6. Kebijakan dibidang ekonomi dan moneter.

Dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, daerah dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan impor/ekspor. Yang dimaksud dengan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi adalah peraturan daerah yang mengatur pengenaan pajak dan retribusi oleh daerah terhadap objek-objek

yang telah dikenakan pajak oleh pusat dan provinsi sehingga menyebabkan menurunnya daya saing daerah.

2.1.2 Pajak Daerah

Secara umum pajak adalah pungutan dari masyarakat oleh negara (pemerintah) berdasarkan undang-undang yang bersifat dapat dipaksakan dan terutang oleh yang wajib membayarnya dengan tidak mendapat balas jasa secara langsung, yang hasilnya digunakan untuk membiayai keperluan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan (Siahaan, 2005: 7). Hal ini dapat menjamin bahwa kas negara selalu berisi uang pajak. Penerimaan pajak berdasarkan undang-undang akan menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi pembayar pajak sehingga pemerintah tidak dapat sewenang-wenang menetapkan besarnya pajak.

Pada hakekatnya tidak ada perbedaan pengertian antara yang pokok antara pajak negara dan pajak daerah mengenai prinsip-prinsip umum hukumnya. Perbedaan yang ada hanya pada aparat pemungut, dasar pemungutan, dan penggunaan pajak (Mardiasmo, 2001: 93). Dalam konteks daerah, pajak daerah adalah pajak-pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah yang diatur berdasarkan peraturan daerah masing-masing dan hasil pungutannya digunakan untuk pembiayaan rumah tangga daerah (Prakosa, 2005 : 1).

Menurut UU No.34 Tahun 2000, pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan

pembangunan daerah. Dengan demikian, pajak daerah merupakan pajak yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan peraturan pemerintah daerah (Perda) yang pemungutannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan hasilnya dapat digunakan untuk membiayai pembangunan daerah (Siahaan, 2005: 10).

Davey (1983) dalam Prawoto (2011: 420) menyatakan bahwa terdapat empat kriteria mengenai pajak daerah. Keempat kriteria tersebut adalah:

1. Kecukupan dan elastisitas. Kecukupan maksudnya bahwa sumber pendapatan tersebut harus menghasilkan pendapatan yang besar dalam kaitannya dengan seluruh atau sebagian biaya pelayanan yang akan dikeluarkan. Sedangkan elastisitas adalah kemampuan untuk menghasilkan tambahan pendapatan agar dapat menutup tuntutan yang sama atas pengeluaran pemerintah daerah.
2. Keadilan. Prinsip keadilan ini adalah bahwa beban pengeluaran pemerintah haruslah dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kesanggupan masing-masing golongan.
3. Kemampuan administratif. Untuk menilai suatu pajak agar dapat memenuhi tuntutan keadilan dan pemerataan, maka dibutuhkan suatu administrasi yang baik dan fleksibel. Dimana administrasi pemungutan pajak harus sederhana, mudah dihitung, dan pelayanan yang memuaskan bagi wajib pajak.
4. Adanya kesepakatan politik. Dengan adanya kemampuan politik, maka diharapkan pajak dapat diterima secara politis oleh masyarakat, sehingga menimbulkan motivasi untuk membayar pajak.

Menurut (Prakosa,2005:77) Pajak Daerah dibagi menjadi dua bagian, yaitu:

1. Pajak Provinsi, terdiri dari :
 - a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas air yaitu pajak atas kepemilikan dan atau penguasaan kendaraan bermotor,
 - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air,
 - c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor,
 - d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air di Bawah Tanah dan Air Permukaan.
2. Pajak Kabupaten/Kota terdiri dari :
 - a. Pajak hotel
 - b. Pajak restoran
 - c. Pajak reklame
 - d. Pajak penerangan jalan
 - e. Pajak pengambilan bahan galian golongan c.

Menurut UU Nomor 28 Tahun 2009, pajak daerah dibagi menjadi 2 macam, yaitu pajak provinsi dan pajak Kabupaten/kota. Pajak provinsi meliputi:

1. Pajak hotel,
2. Pajak restoran,
3. Pajak hiburan,

4. Pajak reklame,
5. Pajak penerangan jalan,
6. Pajak mineral bukan logam dan batuan,
7. Pajak parkir,
8. Pajak air tanah,
9. Pajak sarang burung walet,
10. Pajak bumi dan bangunan pedesaan dan perkotaan
11. Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Objek pajak daerah sesuai UU nomor 1-14 2011 tentang pajak daerah adalah sebagai berikut:

1. Objek pajak hotel adalah pelayanan yang disediakan hotel dengan pembayaran, termasuk:
 - a. Fasilitas penginapan atau fasilitas tunggal jangka pendek,
 - b. Pelayanan penunjang sebagai kelengkapan fasilitas penginapan atau tinggal jangka pendek yang bersifat memberikan pelayanan dan kenyamanan,
 - c. Fasilitas olahraga dan hiburan yang disediakan khusus untuk tamu hotel, bukan untuk umum,
 - d. Jasa persewaan ruangan untuk kegiatan acara atau pertemuan di hotel, serta fasilitas dan jasa penunjang lainnya sebagai kelengkapan hotel yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan,

2. Objek pajak restoran adalah pelayanan yang disediakan oleh restoran dengan pembayaran meliputi pelayanan penjualan makanan dan atau minuman yang dikonsumsi oleh pembeli, baik dikonsumsi ditempat pelayanan maupun ditempat lain termasuk jasa boga atau catering.
3. Objek pajak hiburan adalah penyelenggaraan hiburan meliputi:
 - a. Tontonan film
 - b. Pagelaran seni
 - c. Musik
 - d. Tarian modern
 - e. Kesenian rakyat/tradisional
 - f. Pagelaran busana
 - g. Kontes kecantikan
 - h. Binaraga dan sejenisnya
 - i. Pameran
 - j. Diskotik
 - k. Karaoke
 - l. Klub malam
 - m. Panti pijat
 - n. Sirkus
 - o. Acrobat
 - p. Sulap
 - q. Permainan biliar
 - r. Golf

- s. Bowling
 - t. Pacuan kuda
 - u. Kendaraan bermotor
 - v. Permainan ketangkasan
 - w. Refleksi, mandi uap, spa dan pusat kebugaran
 - x. Pertandingan olahraga yang ditonton dengan pungutan bayaran.
4. Objek pajak reklame adalah penyelenggaraan benda, alat, pembuatan atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya bertujuan untuk komersial, dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau menuju suatu barang, jasa, atau orang, ataupun untuk menarik perhatian suatu barang, jasa atau orang yang ditetapkan atau dilihat, dibaca, kecuali dari suatu tempat oleh umum, kecuali yang dilakukan oleh pemerintah.
5. Objek pajak penerangan jalan adalah penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan oleh pembangkit listrik sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain. Penggunaan tenaga listrik dengan ketentuan bahwa diwilayah daerah tersebut tersedia penerangan jalan yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah daerah.
6. Objek pajak pengambilan bahan galian golongan C mineral bukan logam dan batuan (MBLB) adalah pengambilan mineal bukan logam dan batuan sesuai dengan peraturan peundang-undangan yang berlaku. Mineral Bukan Logam dan Batuan terdiri dari: Asbes; Batu tulis; Batu setengah permata; Batu kapur; Batu apung; Batu permata; Bentonit;

Dolomit; Feldspar; Garam batu (halite); Grafit; Granit/andesit; Gips; Kalsit; Kaolin; Leusit; Magnesit; Mika; Marmer; Nitrat; Opseidein; Oker; Pasir dan krikil; pasir kuarsa; Therlit; Phospat; Talk; Tanah serap; Tanah diatome; Tanah liat; Tawa (ahm); Tras; Yarosif; Yeolt; Basal; Trakkit; dan Mineral Bukan Logam dan batuan lainnya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Objek pajak parkir adalah penyelenggaraan tempat parkir diluar badan jalan disediakan oleh orang pribadi atau badan baik yang disediakan oleh orang pribadi atau badan baik yang disediakan berkaitan atas pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor dan garasi kendaraan bermotor yang memungut bayaran.
8. Objek bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) adalah hak atas tanah dan bangunan meliputi: Jual beli; Tuka menukar; Hibah; Hibah waris; Pemasukan dalam perseorangan atau badan hukum lain; Pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan; Penujukan pembelian dalam lelang; Pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap; Penggabungan usaha; Peleburan usaha; Pemekaran usaha; Hadih.
9. Objek pajak air tanah adalah pengambilan dan pemanfaatan air tanah dikecualikan dari objek pajak pengambilan dan pemanfaatan air tanah untuk; keperluan dasar rumah tangga; penairan pertanian dan perikanan rakyat; peribadatan; kegiatan sosial.

Dasar pengenaan pajak daerah/kota berdasarkan UU tahun 2001 tentang pajak daerah adalah sebagai berikut:

1. Dasar pengenaan pajak hotel adalah jumlah pembayaran yang dilakukan kepada hotel. Pembayaran adalah jumlah yang diterima atau seharusnya diterima sebagai imbalan atas penyerahan barang dan atas jasa sebagai pembayaran kepada pemilik hotel.
2. Dasar pengenaan pajak restoran adalah jumlah pembayaran yang dilakukan kepada restoran. Pembayaran adalah jumlah yang diterima atau seharusnya diterima sebagai imbalan atas barang dan jasa sebagai imbalan kepada pemilik restoran.
3. Dasar pengenaan pajak hiburan adalah jumlah uang yang diterima atau yang harus diterima oleh penyelenggara hiburan.
4. Dasar pengenaan pajak reklame adalah nilai sewa reklame. Nilai sewa reklame diperhitungkan dengan memperhatikan lokasi penempatan, jenis, jangka waktu penyelenggaraan, dan ukuran media reklame. Cara perhitungan nilai sewa reklame ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah.
5. Dasar pengenaan pajak penerangan jalan adalah nilai jual tenaga listrik yaitu jumlah tagihan biaya beban ditambah dengan biaya pemakaian (kwh) yang ditetapkan dalam rekening listrik.
6. Dasar pengenaan pajak pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah nilai jual pengambilan mineral bukan logam dan batuan. Nilai jual dihitung dengan mengalihkan volume hasil pengambilan dengan

nilai pasar atau harga standar masing-masing jenis mineral bukan logam dan batuan.

7. Dasar pengenaan pajak parkir adalah jumlah pembayaran atau yang seharusnya dibayar untuk pemakain tempat parkir.
8. Dasar pengenaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BTHTB) adalah NPOP (Nilai Perolehan Objek Pajak).
9. Dasar pengenaan pajak air tanah adalah Nilai Perolehan Air Tnah, yaitu :jenis sumber air, lokasi sumber air, tujuan pengambilan atau pemanfaatan, volume air dan kualitas air.

Tarif jenis pajak daerah Kabupaten/Kota berdasarkan UU tahun 2001 ditetapkan sebagai berikut :

1. Pajak Hotel sebesar 10% sedangkan untuk pajak Rumah kos 5%.
2. Pajak Restoran dan atau katering sebesar 10%.
3. Pajak Hiburan tontonan film sebesar 10%, pagelaran kesenian, musik dan tari modern sebesar 15%, kesenian rakyat tradisional sebsar 10%, pagelaran busana, kontes kecantikan, binaraga dan sejenisnya sebesar 10%, diskotek, karaoke dan klab malam sebesar 45%, sirkus, acrobat dan sulap sebesar 10%, permainan biliar, golf dan bowling sebesar 10%.
4. Pajak Reklame dasar pengenaannya adalah nilai sewa reklame, yaitu koefisien jenis reklame x harga bahan yang digunakan x lokasi penempatan x waktu x jangka waktu penyelenggaraan x jumlah reklame x jumlah media reklame

5. Pajak Penerangan Jalan, penggunaan tenaga listrik dari sumber lain oleh selain industri, pertambangan minyak bumi dan gas alami tarif pajak penerangan jalan ditetapkan sebesar 8%, sedangkan penggunaan tenaga listrik dari sumber lain oleh industri pertambangan minyak bumi dan gas alam, tarif pajak penerangan jalan ditetapkan sebesar 3% dan penggunaan tenaga listrik yang digunakan sendiri, tarif pajak sebesar 1,5%
6. Pajak pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB) ditetapkan sebesar 15%.
7. Paja Parkir ditetapkan sebesar 20%
8. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) ditetapkan sebesar 5%, sedangkan taif pajak atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan yang berdasarkan karena waris atau hibah wasiat yang diterima orang pribadi yang masih dalam hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat ke atas atau satu derajat ke bawah dengan pemberian hibah wasiat, termasuk suami/istri ditetapkan sebesar 2,5%.

Jenis pajak provinsi bersifat limitatif yang berarti provinsi tidak dapat memungut pajak lain yang telah ditetapkan. Adanya jenis pajak yang dipungut oleh provinsi terkait dengan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom yang terbatas hanya meliputi kewenangan dalam bidang pemerintah yang bersifat lintas daerah. Namun, dalam pelaksanaannya provinsi dapat tidak memungut jenis pajak

yang telah ditetapkan tersebut jika dipandang hasilnya kurang memadai (Prawoto, 2011: 470).

Jenis pajak kabupaten/kota tidak bersifat limitatif, artinya kabupaten/kota diberi peluang untuk menggali potensi sumber-sumber keuangannya selain yang ditetapkan dalam UU No. 28 Tahun 2009 dengan menetapkan sendiri jenis pajak yang bersifat spesifik sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan oleh UU tersebut. Besarnya tarif definitif untuk pajak kabupaten/kota ditetapkan dengan peraturan daerah, namun tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang telah ditetapkan dalam UU (Prawoto, 2011: 471).

Dalam ketentuannya, daerah dilarang memungut pajak selain jenis pajak yang telah ditetapkan baik pajak provinsi maupun pajak kabupaten/kota. Jenis pajak tersebut dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan disesuaikan dengan kebijakan daerah yang ditetapkan dalam peraturan daerah. Khusus untuk daerah yang setingkat dengan daerah provinsi, tetapi tidak terbagi dalam daerah Kabupaten atau kota otonom, jenis pajak yang dapat dipungut merupakan gabungan dari pajak untuk daerah provinsi dan pajak untuk daerah kabupaten atau kota (Samudra, 2015: 69)

Dalam pemungutan pajak daerah, terdapat dua istilah yang sering disamakan tetapi memiliki pengertian yang berbeda, yaitu subjek pajak dan wajib pajak. Subjek pajak merupakan orang pribadi atau badan yang dapat dikenakan pajak daerah. Sementara itu, wajib pajak adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan perpajakan daerah diwajibkan untuk melakukan pembauaran pajak yang terutang termasuk pemungut atau pemotong

pajak tertentu. Oleh sebab itu, seseorang atau badan yang telah menjadi wajib pajak apabila telah ditentukan oleh peraturan daerah untuk melakukan pembayaran pajak. (Siahaan, 2005: 56).

Pajak sangat berperan penting dalam meningkatkan pendapatan lokal maupu negara itu sendiri. Dampak yang muncul dari pajak adalah dapat menjadi sumber pendanaan bagi pemerintah daerah dan juga dapat mengalokasikan pajak tersebut untuk membangun layanan masyarakat di daerah tersebut (Mabe dan Kusaana, 2015)

2.1.3 Retribusi Daerah

Secara umum, retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara kepada penduduknya secara perorangan. Dalam konteks daerah, 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 (Siahaan, 2005: 5).

Menurut UU Nomor 28 Tahun 2009 retribusi daerah 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. Retribusi daerah sebagaimana halnya dengan pajak daerah merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.

Besarnya retribusi yang harus dibayar oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa yang bersangkutan dihitung dari perkalian antara tingkat penggunaan jasa dan tarif retribusi. Tingkat penggunaan jasa dapat dinyatakan sebagai kuantitas penggunaan jasa sebagai dasar alokasi beban biaya yang dipikul daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan. Sedangkan tarif retribusi adalah nilai rupiah atau persentase tertentu yang ditetapkan untuk menghitung besarnya retribusi yang terutang. Tarif dapat ditentukan seragam atau ada perbedaan tentang golongan tarif sesuai dengan prinsip dan sasaran tarif tertentu (Prakosa, 2005: 134).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah yang dimaksud dengan :

- 1) Retribusi daerah yang kemudian disebut retribusi adalah pungutan sebagai pembayaran atas jasa dan izin tertentu khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang atau pribadi atau badan.
- 2) Golongan retribusi adalah pengelompokan retribusi yang meliputi retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan perizinan tertentu.
 - a) Retribusi jasa umum, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
 - b) Retribusi jasa usaha, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat disediakan oleh sektor swasta.

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

Dari pendapat-pendapat yang disebut diatas maka dapat dikemukakan ciri-ciri dari Retribusi Daerah sebagai berikut :

- a) Retribusi dipungut oleh daerah
- b) Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan Daerah yang langsung dapat ditunjukkan
- c) Retribusi dikenakan pada siapa saja yang memanfaatkannya, menggunakan jasa yang disediakan oleh Daerah.

Ada lima tolak ukur untuk menilai Retribusi Daerah, yaitu :

1) *Yield* (hasil)

Seperti halnya pajak, Retribusi Daerah memiliki dua fungsi yaitu, Fungsi budgetair dan fungsi reguleerend. Retribusi yang berfungsi budgetair adalah retribusi yang menghasilkan banyak penerimaan retribusi sedangkan retribusi yang berfungsi reguleerend adalah retribusi yang tidak memperhatikan apakah hasilnya memadai atau tidak, yang menjadi perhatian adalah kefungsiiaan dalam mengatur suatu hal.

2) *Eguity* (keadilan)

Menurut Musgrave (Dalam Devisi Fitri, 2004), arti penting keadilan terdapat pada kenyataan bahwa setiap orang harus mendapat bagian yang layak dalam kegiatan pemerintahan yang mereka biayai sendiri. Sumber penerimaan harus jelas dasar penerpan serta kewajiban membayarnya dan tidak sewenang-wenang. Dilihat dari individu pembayaran retribusi sebaiknya atas keadilan memenuhi kriteria keadilan horizontal dan vertikal. Keadilan horizontal artinya bahwa beban retribusi yang dipikul adalah sama diberbagai kelompok yang berbeda tetapi kedudukan ekonomis yang sama. Sedangkan keadilan vertikal artinya bahwa kelompok yang lebih mampu ekonomisnya harus dapat memberikan sumbangan yang lebih besar dibandingkan kelompok yang tidak mampu.

3) *Economic Efficiency* (efisiensi ekonomi)

Pajak dan retribusi bisa jadi penghambat perkembangan dan pertumbuhan perekonomian. Sebab pajak dan retribusi menyerap pendapatan masyarakat, akibatnya perputaran ekonomi yang semula berputar dengan cepat menjadi lebih lambat. Melalui keseimbangan dan hubungan antara pendapatan terbentuk dari pengeluaran konsumsi masyarakat, pengeluaran tabungan masyarakat dan pengeluaran pajak dan retribusi.

4) *Ability to Implement* (kemampuan melaksanakan)

Pemungutan retribusi daerah dilihat dari sudut kemampuan politis daerah untuk memungut retribusi daerah, yaitu pungutan dari retribusi daerah didukung oleh seluruh lapisan masyarakat. Selanjutnya kemampuan secara politis akan di

implementasikan dalam kemampuan administrasi pemungutan retribusi daerah. Harus terlihat adanya hubungan antara potensi dan realisasi penerimaan pungutan daerah. Semakin tinggi realisasi penerimaan pungutan daerah di bandingkan dengan potensi penerimaannya menunjukkan bahwa daerah memiliki kemampuan untuk melaksanakan suatu pemungutan.

5) *Sustainability As A Local Source* (kesesuaian sebagai Penerimaan Daerah)

Yang dimaksud dengan kesesuaian pungutan sebagai penerimaan daerah dapat dilihat dari dua hal, pertama dibandingkan dengan daerah yang sejenis dan yang kedua dibandingkan dari daerah yang lebih tinggi. Kesesuaian dengan daerah yang sejenis, artinya apabila suatu pungutan di daerah memiliki nilai ekonomi berupa daerah tersebut mampu melaksanakan pemungutan, maka pada saat yang sama pungutan tersebut memiliki nilai ekonomi berupasesuai dengan pungutan daerah.

Namun apabila suatu pemungutan tidak memiliki kemampuan untuk melaksanakan, maka pada saat yang sama daerah tersebut tidak sesuai sebagai empat pemungutan pungutan daerah. Sedangkan kesesuaian dengan daerah yang lebih tinggi artinya, apabila suatu pungutan telah ditarik oleh pemerintah pusat, maka tidak boleh lagi ditarik oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu dapat dipastikan bahwa suatu pungutan pastilah sesuai dengan daerah yang tinggi.

2.1.3.1 Jenis dan Golongan Retribusi Daerah

Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah menjelaskan terdiri dari tiga jenis Retribusi yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Jasa Perizinan Tertentu.

a. 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.

Retribusi Jasa Umum adalah:

- 1) Retribusi Pelayanan Kesehatan;
- 2) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
- 3) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- 4) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- 5) Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;
- 6) Retribusi Pelayanan Pasar;
- 7) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
- 8) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
- 9) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
- 10) Retribusi Pengujian Kapal Perikanan

Dalam pelaksanaannya Retribusi Jasa Umum harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a) Retribusi ini 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 untuk membayar retribusi disamping untuk melayani kepentingan dan kemamfaatan umum.

d) Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi.

e) Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional tentang pelaksanaannya.

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 kualitas layanan yang baik.

b. Retribusi Jasa Usaha

Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

a) Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal.

b) Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Jenis Retribusi Jasa Usaha adalah:

1. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
2. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
3. Retribusi Tempat Pelelangan;
4. Retribusi Terminal;
5. Retribusi Tempat Khusus Parkir;
6. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;

7. Retribusi Rumah Potong Hewan;
8. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
9. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;
10. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

c. Retribusi 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. Jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah:

1. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
2. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
3. Retribusi Izin Gangguan;
4. Retribusi Izin Trayek; dan
5. Retribusi Izin Usaha Perikanan.

Untuk menetapkan tarif masing-masing jenis retribusi tersebut diatas dilakukan berdasarkan prinsip dan sasaran yaitu :

- 1) Untuk retribusi jasa Umum, ditetapkan berdasarkan kegiatan daerah dengan mempertimbangkan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat dan aspek keadilan.
- 2) Untuk retribusi jasa usaha, didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak.

3) Untuk retribusi perizinan tertentu, didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau sama dengan biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan.

Dalam memungut retribusi ada tiga sisi yang perlu diperhatikan:

1) Dari sisi wajib retribusi, biasanya wajib retribusi sering menghindarkan pungutan dengan cara menunda pembayaran dan berkeinginan membayar lebih kecil dari yang seharusnya dibayar.

2) Dari segi pelaksanaan sistem dan prosedur administrasi. Dalam melaksanakan pungutan system dan prosedur administrasi sangat membantu karena merupakan alat pengawasan terhadap pelaksana administrasi maupun wajib retribusi dalam menghindari kebocoran dan penyimpangan yang mungkin terjadi dalam pemungutan retribusi dalam mengefektifkan penerimaan. Kegiatan-kegiatan yang dilakukannya yaitu: melakukan konfirmasi data pada instansi terkait, penetapan tarif, penagihan retribusi perlu petugas yang disiplin waktu, penyetoran, pembukuan dan pelaporan.

3) Aparat pemungut/petugas, bagi petugas atau pemungut retribusi diperlukan mental dan sikap dan bertanggung jawab sepenuhnya dalam pelaksanaan tugas

Prinsip-prinsip dalam penerapan retribusi harus diperhatikan agar retribusi dapat mencapai tujuannya untuk membiayai pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Empat prinsip umum yang digunakan sebagai indikator dalam pengenaan retribusi yaitu sebagai berikut :

1) Kecukupan

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 keseimbangan 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 tarif 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 tarif retribusi berdasarkan kemampuan dari wajib retribusi. Semakin rendah kemampuan membayar maka semakin rendah tarif yang dikenakan dibanding mereka yang memiliki kemampuan membayar lebih besar.

3). Kemudahan Administrasi

Secara teoritis retribusi mudah 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 Principle* pada retribusi yang dikemukakan oleh Mc.Master (1991) yaitu retribusi dikenakan kepada individu dan atau kelompok

yang menikmati manfaat barang atau jasa tersebut dengan pemakaian. Sebaliknya individu dan atau kelompok yang tidak menikmati dibebaskan dari kewajiban membayar.

4). Kesepakatan Politis

Retribusi daerah merupakan 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 politis dalam menetapkan retribusi, struktur tarif, memutuskan siapa yang membayar dan bagaimana memungut retribusinya.

Dalam pelaksanaan pemungutan retribusi dapat dibedakan atas tiga kelompok masing-masing sebagai berikut:

1. Kelompok retribusi daerah dengan sarana pemungutannya menggunakan surat kuasa untuk menyetor.
2. Kelompok retribusi daerah dimana sarana pemungutannya menggunakan barang berharga seperti : materai, kupon, dan formulir berharga.
3. Kelompok retribusi daerah yang pelaksanaan pemungutannya dilakukan dengan menggunakan kartu.

2.1.4 Laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

2.1.4.1 Pengertian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan perusahaan negara, hanya saja dalam skala daerah. Paling tidak diantara keduanya tidak terdapat perbedaan dalam fungsi dan tujuan pendiriannya. Keduanya sama-sama mengemban misi

pembangunan melalui pelayanan terhadap masyarakat dan merupakan salah satu sumber pendapatan negara. Satu-satunya perbedaan diantara keduanya adalah BUMN dikelola oleh departemen sedangkan BUMD oleh Pemerintah Daerah.

Perusahaan daerah atau BUMD sendiri merupakan perusahaan yang didirikan oleh pemerintah daerah yang modalnya sebagian besar/seluruhnya adalah milik pemerintah daerah. Sesuai dengan UU No 23 Tahun 2014, pemerintah daerah tidak harus memiliki BUMD, namun BUMD dapat menjadi pertimbangan bagi daerah untuk menjadi sarana dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat. BUMD dapat didirikan oleh pemerintah daerah dan pendiriannya ditetapkan dengan perda. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki kedudukan sangat penting dan strategis dalam menunjang pelaksanaan otonomi. Kewenangan pemerintah daerah membentuk dan mengelola BUMD ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah no 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom. BUMD itu sendiri terbagi menjadi dua jenis yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda).

Pendirian BUMD sendiri adalah untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah yang bersangkutan. BUMD juga memiliki fungsi dan peran ganda sebagai lembaga profit yang diharapkan mendapatkan deviden semaksimal mungkin untuk pendapatan daerah. Oleh karena itu, BUMD perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah. Laba dari BUMD

diharapkan memberikan kontribusi yang besar terhadap pendapatan daerah itu sendiri. Sekaligus sebagai lembaga yang memiliki peran social yang juga dituntut memaksimalkan peran sosialnya terhadap dinamika pembangunan masyarakat. Perusahaan Daerah sebagai sarana kelengkapan daerah memiliki fungsi dan peran yang tidak ringan, sebab antara peran sebagai lembaga yang harus memberikan pelayanan social sering terjadi benturan kepentingan. Selain itu, keberadaan BUMD sendiri juga bertujuan untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan asas-asas ekonomi yang sehat.

Pemerintah pemegang hak atas segala kekayaan dan usaha Pemerintah berkedudukan sebagai pemegang saham dalam pemodalan perusahaan. Pemerintah memiliki wewenang dan kekuasaan dalam menetapkan kebijakan perusahaan (BUMD). Pengawasan dilakukan alat pelengkap negara yang berwenang melayani kepentingan umum selain mencari keuntungan sebagai stabilisator perekonomian dalam rangka mensejahterakan rakyat sebagai sumber pemasukan. BUMD juga merupakan upaya untuk meningkatkan harkat dari lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Ini berarti bahwa memberdayakan itu adalah memampukan dan memandirikan masyarakat beserta kelembagaannya.

Khusus dalam hal BUMD, upaya memberdayakan itu haruslah pertama-tama dimulai dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensinya untuk berkembang. Ini dengan landasan pertimbangan bahwa setiap masyarakat dan kelembagaannya, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Maka dengan pemberdayaan itu pertama-tama merupakan upaya untuk membangun daya dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi dan daya yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Dalam rangka mewujudkan pengelolaan BUMD secara professional dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good corporate governance* serta sesuai dengan tujuan didirikannya sebuah badan usaha sebagai sebuah badan usaha yang didirikan untuk melayani kepentingan publik atau masyarakat, perlu dilakukan sinkronasi dan harmonisasi produk hukum yang mengatur tentang pengelolaan BUMD.

BUMD memiliki kedudukan sangat penting dan strategis dalam pelaksanaan otonomi. Oleh karena itu, BUMD perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai perekonomian daerah. Laba dari BUMD diharapkan memberikan kontribusi yang besar terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Alternatif model pengelolaan BUMD dalam rangka mewujudkan *good corporate governance* dapat dilakukan dengan menggunakan konsep pengelolaan BUMD non persero dengan konsep sewa kelola mandiri. Kewenangan pemerintah

daerah selaku pemegang otoritas dapat melakukan intervensi kebijakan dengan menerbitkan baik peraturan gubernur/walikota/bupati yang secara substansi mengatur tentang rencana strategis BUMD tersebut.

2.1.4.2 Sumber Modal BUMD

Sumber modal BUMD terdiri dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya yang terdiri dari kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi asset, dan agio saham. Penyertaan modal tersebut harus ditetapkan dengan Perda. Penyertaan modal juga dimaksud dapat dilakukan dalam rangka pembentukan BUMD maupun penambahan modal BUMD, baik berupa uang ataupun barang milik daerah. Terkait dengan barang milik daerah yang disertakan, harus dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah tersebut akan dijadikan penyertaan modal.

Perusahaan Daerah yang bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan-peraturan yang mengatur pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan diusahakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pada Pasal 174 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan dalam hal APBD diperkirakan surplus dapat digunakan untuk penyertaan modal (investasi daerah) dan Pasal 177 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan

kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Pasal 3 Permendagri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah, bahwa Investasi pemerintah daerah bertujuan untuk: meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah; meningkatkan pendapatan daerah; dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Secara umum tujuan BUMD adalah menyelenggarakan kemanfaatan umum dan pendapatan daerah.

Berdasarkan Permendagri No. 52 Tahun 2012, dijelaskan bahwa investasi pemerintah daerah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang milik daerah oleh pemerintah daerah dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung, yang mampu mengembalikan nilai pokok ditambah dengan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya dalam jangka waktu tertentu. Investasi Langsung adalah penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan usaha. Investasi pemerintah daerah bertujuan untuk: meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah; meningkatkan pendapatan daerah; dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam struktur pendapatan daerah terdapat komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pengelolaan atas kekayaan daerah yang dipisahkan menjadi sangat penting ketika pemerintah daerah berusaha meningkatkan pendapatannya untuk membiayai pelayanan publik yang hasilnya dapat dirasakan langsung oleh

masyarakat. Namun pada kenyataannya, hasil yang diperoleh dari aset yang dipisahkan ini sangat minim, sehingga investasi yang dilakukan secara terus menerus justru hanya seperti membebani APBD dan tidak memberikan kontribusi terhadap peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Penyertaan modal pada BUMD merupakan bagian dari investasi jangka panjang daerah, yang jumlah akumulatifnya disajikan dalam neraca pada sisi aset. Dalam penganggarannya, penyertaan modal atau investasi ini tidak diakui sebagai belanja, namun dimasukkan sebagai pengeluaran pembiayaan. Di sisi lain, hasil yang diterima dari investasi yang telah dilakukan dikategorikan sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu, kebijakan umum APBD (KUA) akan memuat informasi tentang pendapatan dan pembiayaan ini.

Ada beberapa persoalan dalam hal pengelolaan keuangan daerah, diantaranya adalah:

a. Urgensi penyertaan modal Pemerintah Daerah

Salah satu tujuan pembentukan BUMD adalah untuk meningkatkan pelayanan publik yang dapat diberikan oleh pemerintah daerah dengan menggunakan pendekatan bisnis. Meski BUMD dibentuk untuk mencari keuntungan, namun tanpa harus menghilangkan aspek pelayanan publik. BUMD tidak mendapat saingan dari investasi swasta karena bidang usaha yang dijalankannya membutuhkan modal besar dan masa pengembalian investasi yang membutuhkan waktu sangat lama.

b. Makna Pemda sebagai pemilik BUMD/Pemodal terkait dengan manajemen dan pengawasan BUMD

Pemda sebagai pemilik BUMD bisa selaku pemilik penuh apabila keseluruhan modal BUMD bersumber dari Pemda. BUMD dengan pemilik tunggal ini berbentuk perusahaan umum (Perum), sementara jika Pemda bukan pemilik tunggal bentuk perusahaan adalah perseroan terbatas (PT). Pemda sendiri melakukan investasi setelah menganggarkan terlebih dahulu dalam Perda APBD komponen pembiayaan berupa penyertaan modal daerah/investasi. Oleh karena itu, penyertaan modal ini harus memperoleh persetujuan dulu dari lembaga perwakilan daerah (DPRD).

c. Besaran bagi hasil/deviden yang diperoleh Pemda dari investasinya di BUMD

BUMD sebagai sumber pendapatan daerah secara legal formal diakui dalam peraturan perundang-undangan, sehingga muncul rekening “Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah (BUMD)” (Lampiran A.IV Permendagri Nomor 13 Tahun 2006). Namun, hal ini juga bermakna bahwa jika BUMD tidak memperoleh laba, maka Pemda juga tidak akan memperoleh PAD dari BUMD tersebut. Dengan demikian, besaran PAD yang diperoleh Pemda dari BUMD tergantung pada besaran laba yang diperoleh BUMD. Dalam Permendagri Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan APBD TA 2010 disebutkan bahwa BUMD tidak boleh dibebani target PAD apabila BUMD masih merugi atau “berada” dalam upaya mendukung program Pemerintah berupa penyediaan air bersih (khusus bagi PDAM).

2.1.4.3 Ciri-ciri BUMD

Pada UU No 23 tahun 2014 juga dijelaskan bahwa bentuk hukum BUMD terdiri dari Perumda dan Perseroda. Ciri-ciri Perumda sebagaimana diatur pada pasal 334 sampai pasal 338 sebagai berikut:

a. Pemodalan

Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal ini perumda dimiliki oleh lebih dari satu daerah, Perumda tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perseroda. Perumda juga dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

b. Organisasi

Organisasi dalam Perumda terdiri atas kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, direksi, dan dewan pengawas.

c. Laba

Laba Perumda ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah. Laba yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah sebagai pemilik modal. Laba tersebut dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah, dengan tujuan *reinvestment* berupa penambahan, peningkatan, dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk meningkatkan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan.

d. Restrukturisasi

Perumda dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan umum daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.

e. Pembubaran Perumda

Pembubaran Perumda ditetapkan dengan Perda. Kekayaan Perumda yang dibubarkan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

Sedangkan Perseroda diatur di dalam Pasal 339 sampai dengan Pasal 342 yang mana ciri-cirinya sebagai berikut:

a. Permodalan

Perseroda adalah BUMD yang berbentuk PT (Perseroan Terbatas) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Setelah pendiriannya ditetapkan dengan Perda, selanjutnya pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.

Modal Perseroda terdiri dari saham-saham, dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas. Perseroda dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Pembentukan anak perusahaan tersebut didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.

b. Organisasi

Organisasi dalam perseroda terdiri atas RUPS, direksi, dan komisaris.

c. Pembubaran

Perseroda dapat dibubarkan dan kekayaan perseroda yang dibubarkan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

Secara garis besar, ciri-ciri BUMD sendiri adalah:

- a) Di dirikan berdasarkan peraturan daerah (perda)
- b) Pemerintah pemegang hak atas segala kekayaan dan usaha.
- c) Pemerintah berkedudukan sebagai pemegang saham dalam pemodalan perusahaan.
- d) Pemerintah memiliki wewenang dan kekuasaan dalam menetapkan kebijakan perusahaan.
- e) Bertujuan memupuk pendapatan asli daerah guna membiayai pembangunan daerah.
- f) Pengawasan dilakukan alat pelengkap negara yang berwenang melayani kepentingan umum selain mencari keuntungan sebagai stabilisator perekonomian dalam rangka mensejahterakan rakyat sebagai sumber pemasukan.
- g) Modalnya dapat berupa saham atau obligasi. Bagi perusahaan yang go publik dapat menghimpun dana dari pihak lain, baik berupa bank maupun nonbank.
- h) Direksi bertanggung jawab penuh atas perusahaandan mewakili perusahaan di pengadilan.
- i) Masa jabatan direksi selama empat tahun, dan

j) dipimpin oleh direksi yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah atas pertimbangan DPRD.

2.1.4.4 Unsur-unsur Pengelolaan BUMD

UU No. 23 Tahun 2014 juga memaparkan unsur-unsur yang harus diatur pada ketentuan lebih lanjut terkait pengelolaan BUMD setiaknya harus memuat:

- a. Tata cara penyertaan modal.
- b. Organ dan kepegawaian.
- c. Tata cara evaluasi.
- d. Tata kelola perusahaan yang baik.
- e. Perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan.
- f. Kerjasama.
- g. Penggunaan Laba.
- h. Penugasan Pemerintah Daerah.
- i. Pinjaman.
- j. Satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya.
- k. Penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi.
- l. Perubahan bentuk hukum.
- m. Kepailitan.
- n. Penggabungan peleburan dan dan pengambilalihan.

2.1.4.5 Tujuan Pendirian BUMD

Badan usaha milik daerah (BUMD) bertujuan untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dan seluas-luasnya demi meningkatkan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah, yang nantinya akan digunakan untuk pembangunan daerah itu sendiri. Untuk lebih jelasnya tujuan dari pendirian BUMD sendiri adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya.
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.
- c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.
- d. Perintis kegiatan-kegiatan usaha.
- e. Memberikan bantuan dan perlindungan pada usaha kecil dan lemah.
- f. Melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat.

2.1.4.6 Fungsi BUMD

Fungsi badan usaha milik daerah (BUMD) adalah sebagai fasilitator dalam menjalankan otonomi daerah, yang berfungsi membantu pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya yang berlandaskan pada otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah harus dapat membiayai rumah tangganya sendiri dengan mengandalkan pendapatan asli daerah, salah satu aset daerah

adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mempunyai tujuan mencari keuntungan sebesar-besarnya yang nantinya akan diberikan sebagian kepada pemerintah dalam hal peningkatan pendapatan asli daerah.

2.1.4.7 Jenis-jenis BUMD

- a. BUMD yang terfokus pada pencarian laba (profit)

Badan Usaha Milik Daerah yang termasuk jenis ini adalah perusahaan yang fokus pada memaksimalkan laba seperti BUMD Perbankan, BUMD Pertambangan, BUMD Properti, BUMD Konstruksi, BUMD Air Minum, BUMD telekomunikasi, BUMD Energi, BUMD Manufaktur, dan BUMD Pasar.

- b. BUMD yang terfokus pada pelayanan publik.

Badan Usaha Milik Daerah jenis ini adalah badan usaha yang memfokuskan diri pada pelayanan untuk masyarakat luas seperti BUMD transportasi umum dan BUMD Rumah Sakit.

- c. BUMD yang terfokus pada investasi baru yang tidak mungkin dikerjakan oleh swasta.

Badan Usaha Milik Daerah jenis ini adalah seperti jalan untuk kawasan terpencil, deep tunner untuk air minum kota, atau proyek-proyek raksasa seperti proyek banjir kanal.

2.1.4.8 Kinerja BUMD

Menurut Racmawati (2004) yang dimaksud kinerja adalah catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu selama kurun waktu tertentu. Kinerja BUMD yang dimaksudkan sebagai kesehatan perusahaan/badan usaha dalam rangka kemamperumda kemampuannya untuk:

- a. Membayar hutang-hutangnya terutama jangka pendek.
- b. Menghasilkan keuntungan.
- c. Aktiva/kekayaannya cukup/lebih besar dari hutang-hutangnya.

Ukuran kinerja BUMD yang dilakukan berdasarkan data keuangan telah bertahun-tahun menjadi pedoman BPKP untuk menyatakan BUMD sehat atau tidak sehat.

2.2 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1
Penelitian terdahulu

No.	Judul dan Penulis	Persamaan	Perbedaan	Hasil
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	Pengaruh Penerimaan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Laba Hasil BUMD terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya. (Vivi Anggraeni, Kusni Hidayati, Tri Lestari, 2017)	Menggunakan variabel terikat yang sama, dan variabel bebas yaitu Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Laba Hasil BUMD	Menggunakan wilayah yang berbeda, dengan tahun berbeda.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pajak daerah, retribusi daerah dan laba hasil BUMD berpengaruh baik secara simultan maupun parsial. Pajak daerah paling dominan.
2.	Analisis pengaruh pajak daerah, retribusi daerah dan laba BUMD terhadap PAD Jawa Tengah tahun 2015-2016 (Dicki Andika Effendi, 2018).	Menggunakan variabel terikat yang sama dan menggunakan variabel bebas yang sama yaitu pajak daerah, retribusi daerah dan laba BUMD	Menggunakan alat analisis yang berbeda yaitu SPSS 22.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh terhadap PAD, sedangkan Laba BUMD tidak berpengaruh terhadap BUMD.

3.	Analisis kontribusi pajak daerah dan laba hasil BUMD terhadap PAD di kabupaten Byolali (Arif Nugroho Rachman, 2007).	Menggunakan variabel terikat yang sama yaitu PAD dan variable bebas yang sama yaitu Pajak Daerah dan Laba Hasil BUMD	Menggunakan analisis deskriptif dan ekonometrika.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kontribusi pajak daerah dan Laba BUMD mengalami fluktuasi selama 5 tahun.
4.	Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Cirebon (Meilda Ellysa Putri, Sri Rahayu, 2015)	Menggunakan variabel terikat yang sama.	Menggunakan Wilayah dan tahun yang berbeda dalam penelitian.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara simultan pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah sebesar 80,3% dan secara parsial pajak berpengaruh signifikan.
5.	Analisis Kontribusi BUMD dalam peningkatan PAD Kota Bandar Lampung dalam Prespektif Ekonomi Islam tahun 2006-2015 (Ike Juni Antika, 2017)	Menggunakan variabel terikat yang sama dan variabel bebas yaitu Pendapatan Asli Daerah dan BUMD	Menggunakan metode regresi linear sederhana dan uji hipotesis.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara parsial kontribusi laba BUMD berpengaruh signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Bandar Lampung dalam Prespektif Ekonomi Islam di tahun 2006-2015.
6.	Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi PAD Kota/Kabupaten di DIY tahun 2007-2016 (Reza Martha Bella Estanto Putri, 2018).	Menggunakan variabel terikat yang sama yaitu Pendapatan Asli Daerah	Menggunakan variabel yang berbeda yaitu Jumlah Wisatawan, PDRB dan Investasi.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel jumlah wisatawan dan PDRB berpengaruh positif dan signifikan terhadap PAD, sedangkan investasi berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap PAD.
7.	Pengaruh Retribusi terhadap PAD	Menggunakan variabel bebas yang sama dan	Menggunakan metode analisis	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Retribusi daerah tidak

	Kabupaten Bulukumba (Eka Putriani, 2016).	variabel terikat yang sama.	dengan alat bantu berbeda yaitu SPSS 22.	signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bulukumba.
8.	Analisis Kontribusi BUMD terhadap PAD kota Tanjung Pinang tahun 2010-2015 (Bayu Pratama Putra).	Menggunakan variabel terikat yang sama, dan variabel bebas yaitu PAD dan BUMD.	Menggunakan metode analisis yang berbeda yaitu analisis linear sederhana.	Berdasarkan hasil penelitian menyatakan bahwa BUMD berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap PAD Tanjung Pinang
9.	Pengaruh penerimaan pajak daerah, retribusi daerah terhadap peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah pada kota/kabupaten di Provinsi Jawa Barat (R. Budi Hendaris).	Menggunakan variabel terikat dan variabel bebas yang sama, yaitu Pendapatan Asli Daerah, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.	Menggunakan metode analisis survey laporan realisasi anggaran kota/kabupaten diwilayah Jawa Barat.	Hasil penelitian ini menyatakan bahwa pengaruh penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh positif secara simultan terhadap peningkatan PAD. Sedangkan secara parsial pajak berpenaruh positif terhadap PAD, namun untuk retribusi tidak berpengaruh terhadap PAD.
10.	Pengaruh Pajak Daerah,Retribusi Daerah, dan Laba Hasil BUMD terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Daerah Kabupaten Pesisir Selatan (Dodi Nondra, Erina Febriana Harahap).	Menggunakan variabel terikat dan variabel bebas yang sama yaitu, pajak daerah, retribusi daerah, laba hasil BUMD dan PAD.	Menggunakan Wilayah dan tahun yang berbeda dalam penelitian..	Hasil penelitian menyatakan bahwa pajak daerah berpengaruh positif secara signifikan terhadap PAD, sedangkan retribusi daerah dan laba hasil BUMD berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap PAD di daerah Pesisir Pantai Selatan.

2.3 Kerangka Pemikiran

Untuk mempermudah penulis dalam penelitian, dimunculkan kerangka berpikir untuk menjelaskan Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Laba Hasil BUMD terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Keuangan daerah pada dasarnya meliputi penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah. Dalam hal penerimaan daerah terdapat pendapatan asli daerah yang dipengaruhi oleh pajak daerah, retribusi daerah, dan bagian laba atas badan usaha milik daerah (BUMD).

Dalam penelitian ini, peneliti bermaksud menguji pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dan bagian laba atas BUMD terhadap pendapatan asli daerah (PAD). Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan hal yang sangat penting karena dapat dijadikan sebagai pembiayaan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya serta dapat digunakan dalam pembangunan daerah.

Penelitian variabel pajak daerah dan retribusi daerah mengacu pada penelitian Meilda Ellysa putri dan Sri Rahayu (2015). Sedangkan variabel Laba BUMD mengacu pada penelitian Ike Juni Antika (2017). Penelitian ini menggunakan data laporan realisasi penerimaan pemerintah daerah se-kabupaten/kota di Jawa barat selama 10 tahun 2007-2017.

2.3.1 Hubungan Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah

Samudra (2015: 52) menyatakan bahwa pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat

dan kemandirian daerah, perlu dilakukan perluasan objek pajak daerah serta ditentukan dalam menentukan besarnya tarif pajak yang harus dibayarkan.

Hal ini konsisten dengan penelitian Reza (2018) bahwa penerimaan pajak daerah berpengaruh positif terhadap pendapatan asli daerah. Sumber penerimaan yang dapat digali salah satunya berupa pajak daerah yang merupakan andalan bagi daerah dan diharapkan dari sumber penerimaan tersebut dapat memberikan kontribusi yang berarti terhadap pendapatan asli daerah (Fitriana, 2014 : 1884). Semakin tinggi penerimaan pajak daerah maka akan meningkatkan pendapatan asli daerah, semakin rendah penerimaan pajak daerah maka akan menurunkan pendapatan asli daerah. maka dapat disimpulkan bahwa pajak daerah dapat mempengaruhi pendapatan asli daerah.

2.3.2 Hubungan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah

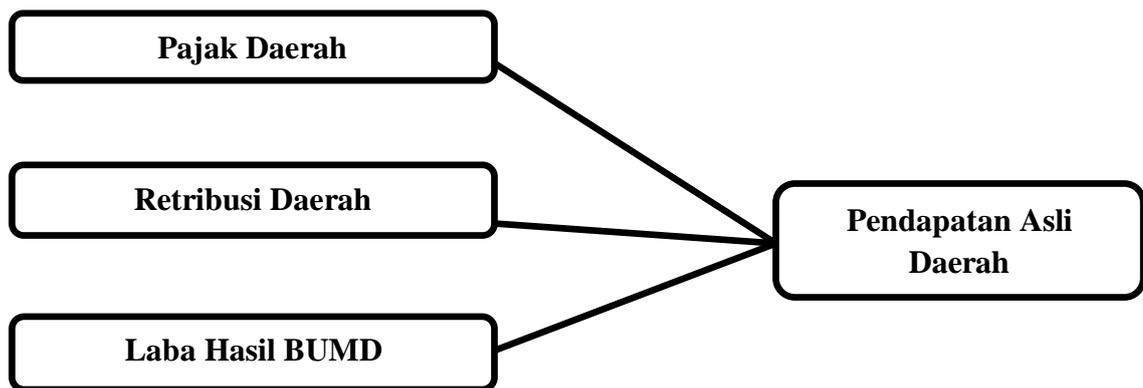
Retribusi daerah menurut UU Nomor 28 Tahun 2009 yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi daerah mempunyai peranan yang sangat besar terhadap pelaksanaan otonomi daerah untuk merealisasi pendapatan asli daerah.

Hal ini sejalan dengan penelitian Vivi Anggraeni, Kusni Hidayati dan Tri Lestari (2017) bahwa penerimaan retribusi daerah dapat mempengaruhi pendapatan asli daerah. Semakin besar jumlah penerimaan Retribusi Daerah maka akan semakin besar pula jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

2.3.3 Hubungan Laba BUMD terhadap Pendapatan Asli Daerah

Pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) mempunyai tujuan untuk menunjang peningkatan pendapatan asli daerah yang selanjutnya dapat digunakan untuk membiayai keperluan pemerintah dalam membangun daerah dan melayani kebutuhan masyarakatnya. Dengan kata lain, pendirian badan usaha milik daerah dapat menjadi salah satu faktor yang dapat mempengaruhi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (saleh, 2015: 26).

Hal ini bertentangan dengan penelitian Vivi (2017), hasil penelitian menunjukkan bahwa laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) kurang berkontribusi terhadap Pendapatan Asli daerah (PAD). Semakin besar laba yang dihasilkan oleh BUMD, maka Pendapatan Asli Daerah juga akan semakin meningkat.



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.4 Hipotesis

Hipotesis adalah jawaban sementara dari masalah penelitian yang kebenarannya harus diuji secara empiris. Hipotesis merupakan suatu penjelasan dari beberapa masalah yang sedang dipelajari yang dapat dibenarkan atau dapat ditanggihkan.

Dari uraian permasalahan yang ada, maka dapat dikemukakan suatu hipotesis yang akan di uji kebenarannya dalam penelitian ini, yaitu :

- 1) Diduga Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan laba hasil BUMD berpengaruh positif secara parsial terhadap Pendapatan Asli Daerah di Jawa Barat.
- 2) Diduga Pajak Daerah, Retribsi Daerah dan Laba Hasil BUMD berpengaruh secara bersama-sama terhadap Pendapatan Asli Daerah di Jawa Barat.