

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Hubungan keuangan pusat dan daerah yang berlaku sejak pemerintah Orde Baru hingga diberlakukannya Otonomi Daerah (OD) menyebabkan relatif kecilnya peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) didalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan kata lain peranan kontribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan mendominasi konfigurasi APBD. Sumber-sumber penerimaan yang relatif besar pada umumnya dikelola oleh pemerintah daerah. Pola hubungan pusat daerah seperti ini membuat pemerintah daerah sangat tergantung pada pemerintah pusat. Pada APBN tahun 1990-an menunjukkan bahwa struktur penerimaan Pemerintah Daerah (PEMDA) didominasi oleh transfer pemerintah pusat, baik dalam bentuk bantuan maupun sumbangan (Anjar Setyawan, 2010).

Otonomi daerah sendiri ditujukan untuk melatih kemandirian daerah dengan memberi kekuasaan serta wewenang kepada daerah dalam mengurus urusan pemerintahannya. (Rudini dalam Saputri, 2014) Otonomi daerah adalah kemampuan untuk mengurus dirinya sendiri terutama berkaitan dengan pemerintahan umum maupun pembangunan, yang sebelumnya diurus pemerintahan pusat. Untuk itu, selain diperlukan kemampuan keuangan

diperlukan juga adanya sumber daya manusia berkualitas, sumber daya alam, modal, dan teknologi.

Otonomi daerah merupakan langkah strategi bagi daerah dalam rangka memajukan perekonomian daerah. Otonomi daerah diharapkan dapat menjawab permasalahan yang selama ini dihadapi pemerintah dalam menjawab pembangunan di berbagai sektor dan dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sekaligus membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan di daerah, tetapi harus pula disertai dengan upaya menggali dan menciptakan peluang-peluang sumber penerimaan yang baru sejalan dengan itu maka pemerintah mengurus rumah tangganya sendiri dihadapkan pada pembiayaan yang besar. Upaya meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dengan memperhatikan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah wajib dilaksanakan (Lukman, 2015).

Menurut Shah (Mardiasmo, 2004 dalam Try Indraningrum, 2011) secara teoritis otonomi daerah diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu :

1. Mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah.
2. Memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap.

Otonomi daerah kepada daerah didasarkan atas dasar Desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Menurut Lukman

(2015), Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintahan kepada daerah otonom dan kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini berarti pengelolaan daerah lebih dititikberatkan kepada kabupaten/kota, sedangkan provinsi adalah sebagai daerah otonom sekaligus sebagai daerah administrasi yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada gubernur. Provinsi bukanlah merupakan daerah atasan kabupaten/kota. Jadi antara daerah otonom provinsi dengan daerah otonom kabupaten/kota tidak memiliki hubungan hirarki. Kewenangan daerah ini mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan yang dikecualikan dalam Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yaitu kewenangan dalam bidang politik luar negeri pertahanan dan keamanan, yustisi moneter dan fiskal moneter, dan agama. Tujuan utama desentralisasi adalah :

1. Tujuan politik, yang ditunjukkan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional.
2. Tujuan ekonomis, yang dimaksudkan untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.

Namun menurut Bambang P.S Brodjonegoro (2012) dalam Dr. Rizal Djalil (2014), desentralisasi fiskal dikatakan menjadi dua bagian, yaitu desentralisasi pengeluaran dan desentralisasi penerimaan yang menghasilkan sumber pendapatan APBD. Untuk Indonesia, wujud dan bentuk desentralisasi fiskal baru didistribusikan pada sisi pengeluaran yang didanai terutama melalui dana transfer daerah untuk membelanjakan dana sesuai kebutuhan dan prioritas

masing-masing daerah. Sementara desentralisasi fiskal untuk sisi penerimaan belum ditetapkan secara nyata dimana pemerintah pusat masih menguasai basis pajak dalam jumlah yang besar. Sementara pemerintah Kabupaten/Kota masih mengelola pajak dalam jumlah relatif kecil karena adanya pembatasan otonomi dari sisi penerimaan sehingga perananan pendapatan asli daerah (PAD) masih sangat kecil dalam membiayai pengeluarannya.

2.1.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial (Mardiosmo 2009). Lebih rinci lagi, Halim (2008) mengartikan anggaran, sebagaimana yang diartikan oleh Sugijanto dkk. (1995), yaitu rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk finansial, meliputi usulan pengeluaran yang diperkirakan untuk suatu periode waktu, serta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut. (Abdul Halim, Muhammad Syam Kusufi 2013)

Untuk melaksanakan hak dan kewajibannya serta melaksanakan tugas yang dibebankan oleh rakyat, pemerintah harus mempunyai suatu rencana yang matang untuk mencapai suatu tujuan yang dicita-citakan. Rencana-rencana tersebut yang disusun secara matang nantinya akan dipakai sebagai pedoman dalam setiap langkah pelaksanaan tugas negara. Oleh karena itu rencana-rencana pemerintah untuk melaksanakan keuangan negara perlu dibuat dan rencana tersebut dituangkan dalam bentuk anggaran (Ghozali dalam Try Indraningrum, 2011).

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai oleh suatu organisasi dalam periode tertentu yang dinyatakan dalam satuan moneter, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Anggaran merupakan artikulasi dari hasil perumusan strategi dan hasil perencanaan strategik yang telah dibuat. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi (Mardiasmo, 2009 dalam Abdul Halim, Muhammad Syam Kusufi 2013).

Dalam sektor publik, penganggaran merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktivitas. Menurut Mardiasmo (2004) secara singkat dapat dinyatakan bahwa anggaran sektor publik merupakan suatu rencana finansial yang menyatakan :

1. Berapa biaya-biaya atas rencana yang dibuat (pengeluaran/belanja).
2. Berapa banyak dan bagaimana caranya memperoleh uang untuk mendanai rencana tersebut (pendapatan).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah yang menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran serta menggambarkan juga perkiraan penerimaan tertentu dan sumber-sumber penerimaan daerah yang menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud (Halim dalam Try Indraningrum, 2011).

Menurut Aniek Juliarni & Tatan Jaka Tresnajaya (2015) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Unsur-unsur APBD adalah:

A. Anggaran pendapatan yang terdiri atas:

- 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain
- 2) Bagian dana perimbangan, meliputi Dana Bagi Hasil (DBH) , Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK)
- 3) Lain-lain pendapatan yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.

B. Anggaran belanja, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah.

C. Pembiayaan, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Pendapatan-pendapatan yang diterima daerah, digunakan untuk mendanai seluruh aktifitas pemerintah daerah. Pengeluaran-pengeluaran kas pemerintah daerah ini, baik yang bersifat rutin maupun tidak termasuk dalam pengeluaran Belanja Daerah. Menurut Gregorius N. Masdjojo dan Sukartono (2009), BD adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana dan merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

2.1.3 Pajak Daerah

2.1.3.1 Pengertian dan Fungsi Pajak Daerah

Beberapa ahli menyatakan pengertian pajak sebagai berikut : (Saputri, 2014) Pajak merupakan iuran yang dapat dipaksakan kepada wajib pajak oleh pemerintah dengan balas jasa yang tidak langsung dapat ditunjuk. Pada pokoknya pajak memiliki dua peranan utama yaitu sebagai sumber penerimaan negara (fungsi *budget*) dan sebagai alat untuk mengatur (fungsi *regulator*) (Suparmoko, 2002). Sedangkan menurut Mardiasmo (1997) mendefenisikan pajak daerah adalah pajak yang dipungut daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh daerah untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga daerah tersebut.

Dikemukakan oleh Adriani bahwa “Pajak adalah iuran masyarakat kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan umum (undang-undang) dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan”(Sutedi, 2011 dalam Aniek Juliarni & Tatan Jaka Tresnajaya, 2015). Sementara menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-undang Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan: “Pajak adalah kontribusi wajib kepada Negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Terdapat banyak batasan tentang pajak yang dikemukakan para ahli, tetapi pada dasarnya isinya hampir sama yaitu pajak adalah pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dengan tanpa imbalan jasa secara langsung (Suparmoko, 2002). Dari batasan atau definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa unsur-unsur pajak adalah:

- a) Iuran masyarakat kepada Negara
- b) Berdasarkan undang-undang
- c) Tanpa balas jasa secara langsung
- d) Untuk membiayai pengeluaran pemerintah

Sebagai dasar yuridis penerapan pajak adalah Pasal 23 ayat 3 Undang-Undang Dasar yang menyebutkan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara, diatur dengan undang-undang. Terdapat beberapa teori yang menjelaskan atau memberikan justifikasi pemberian hak kepada negara untuk memungut pajak (Mardiasmo, 2002). Teori-teori tersebut antara lain adalah:

- 1) Teori Asuransi: Negara melindungi keselamatan jiwa, harta benda, dan hak-hak rakyatnya. Oleh karena itu rakyat harus membayar pajak yang diibaratkan sebagai suatu premi asuransi karena memperoleh jaminan perlindungan tersebut.
- 2) Teori Kepentingan: Pembagian beban pajak kepada rakyat didasarkan pada kepentingan (misalnya perlindungan) masing-masing orang. Semakin besar kepentingan seseorang terhadap negara, makin tinggi pajak yang harus dibayar.

- 3) Teori Daya Pikul: Beban pajak untuk semua orang harus sama beratnya, artinya pajak harus dibayar sesuai dengan daya pikul masing-masing orang.
- 4) Teori Bakti: Dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada hubungan rakyat dengan negaranya. Sebagai warga negara yang berbakti, rakyat harus selalu menyadari bahwa pembayaran pajak adalah sebagai suatu kewajiban.
- 5) Teori Asas Daya Beli: Dasar keadilan terletak pada akibat pemungutan pajak. Maksudnya memungut pajak berarti menarik daya beli dari rumah tangga masyarakat untuk rumah tangga negara. Selanjutnya negara akan menyalurkannya kembali ke masyarakat dalam bentuk pemeliharaan kesejahteraan masyarakat.

Dalam pengelolaan perpajakan dan penyelenggaraan pemerintahan dituntut adanya akuntabilitas dan transparansi terhadap publik. Mardiasmo (2006) menyatakan bahwa *value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang didasarkan pada tiga jenis elemen utama yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas :

- 1) Ekonomi, merupakan perolehan masukan (input) dengan kualitas dan kuantitas dengan harga tertentu. Ekonomi dapat diukur dengan membandingkan antara masukan (yang terjadi) dengan nilai masukan (yang seharusnya). Jika dikaitkan dengan sektor publik, ekonomi dikaitkan dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir sumber daya yang digunakan, dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.
- 2) Efisiensi, merupakan pencapaian keluaran (output) yang maksimum dengan masukan tertentu dengan penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu. Efisiensi merupakan perbandingan keluaran/masukan

(output/input) yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan.

- 3) Efektivitas, merupakan tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan outcome dengan output.

Pajak memiliki peranan yang signifikan dalam kehidupan bernegara, khususnya pembangunan. Pajak merupakan sumber pendapatan negara dalam membiayai seluruh pengeluaran yang dibutuhkan, termasuk pengeluaran untuk pembangunan. Sehingga pajak mempunyai beberapa fungsi, antara lain:

- 1) Fungsi Penerimaan (Budgeter) yaitu sebagai alat atau sumber untuk memasukan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara dengan tujuan untuk membiayai pengeluaran negara (pengeluaran rutin dan pembangunan)
- 2) Fungsi mengatur (reguler) yaitu sebagai alat untuk mengatur guna guna tercapainya tujuan-tujuan tertentu yang ditetapkan pemerintah. Pajak, seperti custom duties/tarif (bea masuk), digunakan untuk memdorong dan melindungi (memproteksi produksi dalam negeri, khususnya untuk melindungi infant industri atau industri-industri yang dinilai strategis oleh pemerintah.
- 3) Fungsi stabilitas, yaitu dengan adanya pajak, pemerintah pusat memiliki dana untuk menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga sehingga inflasi dapat dikendalikan hal ini bisa dilakukan antara lain dengan jalan mengatur peredaran uang dimasyarakat, pemungutan pajak, penggunaa pajak yang efektif dan efisien.

- 4) Fungsi retribusi pendapatan yaitu pajak yang sudah dipungut akan digunakan untuk membiayai semua kepentingan umum, termasuk juga untuk membiayai pembangunan sehingga dapat membuka kesempatan kerja yang pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan masyarakat serta mengurangi angka kemiskinan.

2.1.3.2 Jenis-Jenis Pajak

Ada beberapa jenis pajak yang dipungut pemerintah dari masyarakat atau wajib pajak, yang dapat digolongkan berdasarkan sifat, instansi pemungut, objek pajak serta subjek pajak.

1. Jenis Pajak Berdasarkan Sifat Berdasarkan sifatnya, pajak digolongkan menjadi 2 jenis, yaitu: pajak tidak langsung dan pajak langsung.

- a) Pajak Tidak Langsung (Indirect Tax)

Pajak tidak langsung merupakan pajak yang hanya diberikan kepada wajib pajak bila melakukan peristiwa atau perbuatan tertentu. Sehingga pajak tidak langsung tidak dapat dipungut secara berkala, tetapi hanya dapat dipungut bila terjadi peristiwa atau perbuatan tertentu yang menyebabkan kewajiban membayar pajak. Contohnya: pajak penjualan atas barang mewah, di mana pajak ini hanya diberikan bila wajib pajak menjual barang mewah.

- b) Pajak Langsung (Direct Tax)

Pajak langsung merupakan pajak yang diberikan secara berkala kepada wajib pajak berdasarkan surat ketetapan pajak yang dibuat kantor pajak. Di dalam surat ketetapan pajak terdapat jumlah pajak yang harus dibayar wajib pajak. Pajak langsung harus ditanggung seseorang yang terkena wajib pajak dan tidak dapat

dialihkan kepada pihak yang lain. Contohnya: Pajak Bumi dan Penghasilan (PBB) dan pajak penghasilan.

2. Jenis Pajak Berdasarkan Instansi Pemungut

Berdasarkan instansi pemungutnya, pajak digolongkan menjadi 2 jenis, yaitu: pajak daerah dan pajak negara.

a) Pajak Pusat

Pajak yang dikelola oleh Pemerintah Pusat yang dalam hal ini sebagian besar dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak Kementerian keuangan. Pajak pusat yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak meliputi:

1) Pajak Penghasilan (PPh)

PPh adalah pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan atas penghasilan yang diterima atau diperoleh dalam suatu Tahun Pajak. Yang dimaksud dengan penghasilan adalah setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak baik yang berasal baik dari Indonesia maupun dari luar Indonesia yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan dengan nama dan dalam bentuk apapun. Dengan demikian maka penghasilan itu dapat berupa keuntungan usaha, gaji, honorarium, hadiah, dan lain sebagainya.

2) Pajak Pertambahan Nilai (PPN)

PPN adalah pajak yang dikenakan atas konsumsi Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak di dalam Daerah Pabean (dalam wilayah Indonesia). Orang Pribadi, perusahaan, maupun pemerintah yang mengkonsumsi Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak dikenakan PPN. Pada dasarnya, setiap barang dan

jasa adalah Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak, kecuali ditentukan lain oleh Undang-undang PPN.

3) Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM)

Selain dikenakan PPN, atas pengkonsumsian Barang Kena Pajak tertentu yang tergolong mewah, juga dikenakan PPnBM. Yang dimaksud dengan Barang Kena Pajak yang tergolong mewah adalah:

- a. Barang tersebut bukan merupakan barang kebutuhan pokok; atau
- b. Barang tersebut dikonsumsi oleh masyarakat tertentu; atau
- c. Pada umumnya barang tersebut dikonsumsi oleh masyarakat berpenghasilan tinggi; atau
- d. Barang tersebut dikonsumsi untuk menunjukkan status; atau
- e. Apabila dikonsumsi dapat merusak kesehatan dan moral masyarakat, serta mengganggu ketertiban masyarakat.

4) Bea Meterai

Bea Meterai adalah pajak yang dikenakan atas pemanfaatan dokumen, seperti surat perjanjian, akta notaris, serta kwitansi pembayaran, surat berharga, dan efek, yang memuat jumlah uang atau nominal di atas jumlah tertentu sesuai dengan ketentuan.

5) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

PBB adalah pajak yang dikenakan atas kepemilikan atau pemanfaatan tanah dan atau bangunan. PBB merupakan Pajak Pusat namun demikian hampir seluruh realisasi penerimaan PBB diserahkan kepada Pemerintah Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Mulai 1 Januari 2010, PBB Perdesaan dan

perkotaan menjadi Pajak Daerah sepanjang Peraturan Daerah tentang PBB yang terkait dengan Perdesaan dan Perkotaan telah diterbitkan. Apabila dalam jangka waktu dari 1 Januari 2010 s.d Paling lambat 31 Desember 2013 Peraturan Daerah belum diterbitkan, maka PBB Perdesaan dan Perkotaan tersebut masih tetap dipungut oleh Pemerintah Pusat. Mulai 1 Januari 2014, PBB pedesaan dan Perkotaan merupakan pajak daerah. Untuk PBB Perkebunan, Perhutanan, Pertambangan masih tetap merupakan Pajak Pusat.

b) Pajak Daerah (Lokal)

Pajak daerah merupakan pajak yang dipungut pemerintah daerah dan terbatas hanya pada rakyat daerah itu sendiri, baik yang dipungut Pemda Tingkat II maupun Pemda Tingkat I (tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kota). Contohnya: pajak hotel, pajak hiburan, pajak restoran, dan masih banyak lainnya. Pengadministrasian yang berhubungan dengan pajak daerah, dilaksanakan di Kantor Dinas Pendapatan Daerah atau Kantor Pajak Daerah di bawah Pemerintah Daerah setempat.

Pajak-pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

1) Pajak Propinsi, meliputi:

- a) Pajak Kendaraan Bermotor;
- b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
- c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d) Pajak Air Permukaan;
- e) Pajak Rokok.

2) Pajak Kabupaten/Kota, meliputi:

- a) Pajak Hotel;
- b) Pajak Restoran;
- c) Pajak Hiburan;
- d) Pajak Reklame;
- e) Pajak Penerangan Jalan;
- f) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g) Pajak Parkir;
- h) Pajak Air Tanah;
- i) Pajak sarang Burung Walet;
- j) Pajak Bumi dan Bangunan perdesaan dan perkotaan;
- k) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan.

2.1.4 Pendapatan Asli Daerah

PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 Butir 18 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah). PAD merupakan penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi (Aniek Juliarni & Tatan Jaka Tresnajaya , 2015).

PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatannya (Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, 2014).

Peran aktif pemerintah sangat diperlukan untuk mengetahui potensi-potensi pajak daerah sumber-sumber PAD lainnya yang dimiliki daerah guna meningkatkan Penerimaan Daerah. (Lukman, 2015) Untuk mengetahui potensi sumber-sumber PAD menurut Thamrin (2001) ada hal-hal yang perlu diketahui :

- a. Kondisi awal suatu daerah
- b. Besar kecilnya penetapan pungutan oleh pemerintah daerah.
Kemampuan masyarakat untuk membayar segala pungutan-pungutan.
- c. Peningkatan cakupan atau ekstensifikasi dan intensifikasi penerimaan PAD.
- d. Perkembangan PDRB per kapita riil. Semakin tinggi pendapatan seseorang maka akan semakin tinggi pula kemampuan seseorang untuk membayar (*ability to pay*) berbagai pungutan yang ditetapkan oleh pemerintah.
- e. Pertumbuhan Penduduk. Besarnya pendapatan dapat dipengaruhi oleh jumlah penduduk. Jika jumlah penduduk meningkat maka pendapatan yang ditarik akan meningkat.
- f. Tingkat Inflasi. Inflasi akan meningkatkan penerimaan PAD yang penetapannya didasarkan pada omzet penjualan, misalnya pajak hotel.
- g. Penyesuaian Tarif. Peningkatan pendapatan sangat tergantung pada kebijakan penyesuaian tarif. Untuk pajak atau retribusi yang tarifnya ditentukan secara tetap, maka dalam penyesuaian tarif perlu mempertimbangkan laju inflasi.

- h. Pembangunan Baru. Penambahan PAD juga dapat diperoleh bila terdapat pembangunan-pembangunan baru.
- i. Sumber Pendapatan Baru. Adanya kegiatan usaha baru dapat mengakibatkan bertambahnya sumber pendapatan pajak atau retribusi yang sudah ada. Misalnya usaha persewaan laser disc, usaha persewaan computer/internet dan lain-lain.
- j. Adanya perubahan peraturan baru, khususnya yang berhubungan dengan pajak dan atau retribusi jelas akan meningkatkan PAD.

(UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah) Sumber-sumber pendapatan asli daerah atau disebut juga PAD, yaitu sebagai berikut :

1) Hasil pajak daerah;

Pajak daerah dan retribusi 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 dan retribusi daerah dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif (UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah).

Menurut UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2) Hasil retribusi daerah;

Menurut UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Retribusi daerah adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah pusat karena seseorang atau badan hukum menggunakan jasa dan barang pemerintah yang langsung dapat ditunjuk . Pada dasarnya retribusi adalah pajak, tetapi merupakan jenis pajak khusus, karena ciri-ciri dan atau syarat-syarat tertentu masih dapat dipenuhi. Syarat-syarat tertentu tersebut antara lain: berdasarkan undang-undang atau peraturan yang sederajat harus disetor ke kas negara atau daerah dan tidak dapat dipaksakan. (Sutrisno, 1984 dalam Saputri, 2014).

Batasan pengertian retribusi ini sendiri merupakan pungutan yang dilakukan pemerintah karena seseorang dan atau badan hukum menggunakan barang dan jasa pemerintah yang langsung dapat ditunjuk. Dari definisi di atas terlihat bahwa ciri-ciri mendasar dari retribusi daerah adalah:

- a. Retribusi dipungut oleh daerah.
- b. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk.
- c. Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan barang atau jasa yang disediakan oleh daerah.

Lapangan retribusi daerah adalah seluruh lapangan pungutan yang diadakan untuk keperluan keuangan daerah sebagai pengganti jasa yang diberikan oleh daerah. (Saputri, 2014)

3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Perusahaan daerah adalah semua perusahaan yang didirikan seluruhnya atau sebagian dengan modal daerah. Tujuannya adalah dalam rangka menciptakan lapangan kerja atau mendorong perekonomian daerah dan merupakan cara yang efisien dalam melayani masyarakat dan untuk menghasilkan penerimaan daerah. Bagian keuntungan usaha daerah atau laba usaha daerah adalah keuntungan yang menjadi hak pemerintah daerah dari usaha yang dilakukannya (Lukman, 2015). Jenis pendapatan ini dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup (UU No. 33/2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah) :

- a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD.
- b. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN.
- c. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah

Lain-lain PAD yang sah adalah penerimaan daerah di luar penerimaan yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, dan bagian laba usaha yang telah diuraikan di atas. Rekening ini disediakan untuk mengakuntansikan penerimaan

daerah selain yang disebut di atas. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut (menurut UU No. 33/2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah) :

- a) Hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan
- b) Jasa Giro
- c) Pendapatan bunga
- d) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
- e) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah

Dibawah ini realisasi besarnya pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah yang akan digunakan untuk mendanai belanja daerah :

Tabel 2.1

**Realisasi Besarnya Pendapatan Asli Daerah Terhadap Pendapatan Daerah
Kota Semarang Tahun 2006-2015**

No	Tahun	Pendapatan Daerah	PAD	PAD (%)
1	2006	1.055.716.854.521	224.822.679.542	21,30
2	2007	1.173.328.883.585	238.237.998.997	20,30
3	2008	1.337.697.047.131	267.914.250.403	20,03
4	2009	1.538.490.537.516	306.112.422.821	19,90
5	2010	1.623.567.254.798	327.992.258.750	20,20
6	2011	2.053.919.562.042	521.538.058.477	25,39
7	2012	2.533.676.148.799	779.616.535.593	30,77
8	2013	2.796.570.726.860	925.919.310.506	33,11
9	2014	3.166.016.041.565	1.138.367.228.493	35,96
10	2015	3.347.160.206.438	1.201.581.778.459	35,90

Sumber : Data DPKAD Kota Semarang Tahun 2006-2010 (diolah)

2.1.5 Dana Perimbangan

Menurut Halim (2002) dalam Try Indraningrum (2011) dalam bukunya yang berjudul “Akuntansi Keuangan Daerah” dijelaskan bahwa Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Otonomi daerah hingga saat ini masih memberikan berbagai permasalahan. Kondisi geografis dan kekayaan alam yang beragam, defferesial potensi daerah, yang menciptakan perbedaan kemampuan finansial untuk memenuhi kebutuhannya, atau yang biasa disebut *fiscal gap* (celah fiskal). Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien. Dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan (UU No. 33/2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah).

Pemerintah pusat dalam undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, mengalokasikan sejumlah dana dari APBN sebagai dana perimbangan yaitu:

- 1) Dana Bagi Hasil (DBH), adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk

mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Bagi Hasil bersumber dari :

- a) Pajak, seperti : Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.
 - b) Sumber Daya Alam, seperti : kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.
- 2) Dana Alokasi Umum (DAU), adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.
- 3) Dana Alokasi Khusus (DAK), adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Isdijoso, 2002), sedangkan menurut Widjaja (2002), “Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang sangat baik.” Implementasi

kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah melalui dana perimbangan ditujukan untuk mengurangi ketidakmampuan daerah dalam membiayai kebutuhan pengeluarannya dari pajak dan retribusi dan dengan melihat kenyataan bahwa kebutuhan daerah sangat bervariasi (Try Indraningrum, 2011).

Menurut Undang-Undang Nomor 25/1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dana perimbangan dari pemerintah pusat terdiri dari bagian daerah dan penerimaan pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, DAU dan DAK. Dari ketiga alokasi dana tersebut DAU merupakan alokasi terbesar. Klasifikasi dana perimbangan berdasarkan Permendagri 13/2006, terdiri atas : Dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Jenis dana bagi hasil dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak. Jenis dana alokasi umum hanya terdiri atas pendapatan dana alokasi umum. Jenis dana alokasi khusus dirinci menurut objek pendapatan menurut kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Besarnya kontribusi Dana Perimbangan terhadap Pendapatan daerah dapat kita lihat dengan tabel dibawah ini :

Tabel 2.2

**Kontribusi Dana Perimbangan Terhadap Pendapatan Daerah Kota
Semarang Tahun 2006-2015**

No	Tahun	Pendapatan Daerah	Dana Perimbangan	DP (%)
1	2006	1.055.716.854.521	796.384.046.779	75,44
2	2007	1.173.328.883.585	773.906.285.389	65,96
3	2008	1.337.697.047.131	885.911.757.033	66,23
4	2009	1.538.490.537.516	1.006.576.475.543	65,43
5	2010	1.623.567.254.798	967.153.006.791	59,57
6	2011	2.053.919.562.042	969.374.571.789	47,20
7	2012	2.533.676.148.799	1.167.239.525.118	46,07
8	2013	2.796.570.726.860	1.191.097.523.757	42,59
9	2014	3.166.016.041.565	1.274.767.390.279	40,26
10	2015	3.347.160.206.438	1.270.371.271.674	37,95

Sumber : Data DPKAD Kota Semarang Tahun 2006-2010 (diolah)

Setiap daerah mempunyai porsi yang berbeda-beda dalam penerimaan Dana Perimbangan. Dalam metode penentuan besarnya Dana Perimbangan (Syamsuddin Haris, 2005) menyatakan, pada prinsipnya bagian penerimaan daerah dari dana perimbangan tidak ditentukan oleh kontribusi daerah pada penerimaan negara. Sekalipun kontribusinya kecil, daerah tetap bisa meneima bagian yang besar dari sumber DAU dengan cara menciptakan item-item pengeluaran yang besar pada pengeluaran dana rutin dan perubahan batas-batas kewenangan atau dari bagian dana alokasi khusus. Disatu sisi ini menguntungkan daerah yang kurang penghasilannya, namun disisi tidak memacu daerah itu untuk meningkatkan kemampuannya agar bisa berdiri diatas kakinya sendiri.

Walaupun penentuan besarnya Dana Perimbangan telah diatur dalam PP no 109 dan 110 tahun 2000 tentang Kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; dan Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah , akan tetapi potensi terjadinya pembiasan pengeluaran rutin dalam penetapan APBD

masih dapat terjadi. Hamid,Edy Suandi (2005), PP no 105/2000 tentang pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah tidak merumuskan secara tegas tentang alokasi anggaran minimal untuk pengeluaran pembangunan, sehingga tidak ada acuan spesifik tentang bagaimana seharusnya mengalokasikan anggaran untuk belanja rutin dan belanja pembangunan. Dalam pasal no 8 PP tersebut hanya ditegaskan tentang penyusunan APBD dengan pendekatan kinerja. Dan dikemukakan pengawasan APBD dilakukan oleh DPRD, ini memperbesar kemungkinan kolusi antara DPRD dengan lembaga eksekutif. Hal ini sangat berbeda dengan PP no 109 dan 110 tahun 2000, yang didalamnya memberikan presentase-presentase tentang pengeluaran pejabat negara tersebut yang dikaitkan dengan variabel tertentu. Sehingga perlu dirumuskan secara tegas tentang batasan-batasan alokasi untuk pengeluaran rutin dan pembangunan yang dapat dijadikan pegangan bagi pemerintah daerah dalam menetapkan APBD.

2.1.6 *Flypaper effect*

Ada dua teori utama dari beberapa penelitian tentang sumber munculnya *flypaper effect* yang sering digunakan yaitu *fiscal illusion* dan *the bureaucratic model*. Teori *fiscal illusion* mengemukakan bahwa *flypaper effect* terjadi dikarenakan ketidaktahuan atau ketidakpedulian masyarakat daerah mengenai pembiayaan dan pembelanjaan dan keputusan yang diambil akibat dari kesalahan persepsi tersebut (Sagbas dan Saruc,2008 dalam Lukman, 2015).

Schwallie mengatakan inti dari *flypaper effect* Dalam model efek *fiscal illusion* pada transfer, pemerintah sebenarnya menghasilkan output yang diminta oleh masyarakat, tetapi permintaan masyarakat untuk barang publik didasarkan pada kesalahan persepsi tentang bagaimana pembiayaan barang publik dan

pembagian biaya yang oleh ditanggung masyarakat. Dengan kata lain masyarakat daerah memang melihat hasil output yang sebenarnya dari belanja pemerintah terhadap barang publik dan manfaat yang diperoleh namun mempunyai persepsi yang salah tentang sumber dari pembiayaan belanja tersebut yang berasal dari transfer pemerintah pusat yang seharusnya biaya tersebut juga ditanggung oleh mereka seperti melalui pajak daerah hingga menaikkan pendapatan asli daerah yang ada juga. Pada model *the bureaucratic, flypaper effect* adalah hasil dari perilaku memaksimalkan anggaran oleh para birokrat atau politisi, yang lebih mudah menghabiskan dana transfer daripada meminta kenaikan pajak. Pada model ini *flypaper effect* dapat terjadi karena kekuasaan dan pengetahuan birokrat atau pemerintah daerah akan anggaran dan transfer pemerintah (Lukman, 2015).

Niskanen mengatakan birokrat memiliki posisi yang kuat dalam pengambilan keputusan publik. Dia menduga bahwa birokrat akan berperilaku untuk memaksimalkan anggaran sebagai bentuk dari kekuasaan mereka. Secara implisit, model *the bureaucratic* ini mendukung *flypaper effect* sebagai konsekuensi dari perilaku birokrat yang bebas menghabiskan dana transfer daripada menaikkan pajak, dikarenakan kenaikan pajak dianggap program yang tidak populer di mata masyarakat (Lukman, 2015).

Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri (Turnbull, 1998). Fenomena *flypaper effect* dapat terjadi dalam dua versi (Gorodnichenko, 2001). Pertama merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan. Kedua mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi

daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah (Marissa Ayu Saputri 2014).

2.1.7 Kontribusi Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah

Menurut kamus ekonomi (T Guritno, 1992 dalam Innarotul Ahadah, 2015) kontribusi adalah sesuatu yang diberikan secara bersama-sama dengan pihak lain untuk tujuan biaya atau kerugian tertentu atau bersama. Sehingga kontribusi yang dimaksud dapat diartikan sebagai sumbangan yang diberikan oleh pendapatan asli daerah maupun dana perimbangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Untuk mengetahui kontribusi yang telah diberikan dapat dilihat dari analisis laporan keuangan, dalam hal ini laporan keuangan pemerintah daerah.

Analisis laporan keuangan pada dasarnya merupakan analisis yang dilakukan terhadap berbagai macam informasi yang tersaji dalam laporan keuangan. Perbedaan analisis laporan keuangan bisnis dan sektor publik terletak pada objeknya. Penggunaan analisis rasio keuangan pada sektor publik belum begitu banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan mengenai nama dan kaidah pengukurannya (Halim, 2012 dalam Ananda Farah Maulida, 2012). Meskipun demikian, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel, analisis rasio keuangan terhadap laporan keuangan Pemda perlu dilaksanakan, meskipun kaidah akuntansi dalam laporan keuangan Pemda berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki organisasi privat. Menurut Mahmudi (2010) terdapat beberapa analisis rasio keuangan pada APBD, diantaranya yaitu:

a) Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan mengukur kemampuan Pemerintah Daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai selama beberapa periode. Jika pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran sudah diketahui, maka dapat digunakan untuk menilai potensi mana yang perlu mendapat perhatian. Rasio pertumbuhan untuk menghitung laju pertumbuhan dari penerimaan Pajak Daerah Kota Semarang dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Pertumbuhan} = \frac{X_t - X(t-1)}{X(t-1)} \times 100$$

Sumber : (Abdul Halim, 2004 dalam Muhamad Fauzan, Moh. Didik Ardiyanto, 2012)
Keterangan:

Gx = laju pertumbuhan penerimaan Pajak Daerah Kota Semarang pertahun

Xt = Realisasi penerimaan Kota Semarang tertentu

X(t-1) = realisasi penerimaan pendapatan daerah Kota Semarang pada tahun sebelumnya

Untuk mengetahui tingkat laju pertumbuhan dapat dilihat dari tabel kriteria laju pertumbuhan dibawah in :

Tabel 2.3

Kriteria Laju Pertumbuhan

Kriteria Laju Pertumbuhan	
Presentase	Kriteria
85% - 100%	Sangat Berhasil
70% - 85%	Berhasil
55% - 70%	Cukup Berhasil
30% - 55%	Kurang Berhasil
Kurang dari 30%	Tidak Berhasil

Sumber: Halim (2007)

b) Rasio Desentralisasi Fiskal

Tingkat desentralisasi fiskal adalah ukuran untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggungjawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Bentuk penyelenggaraan asas desentralisasi oleh pemerintah daerah salah satunya adalah bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan oleh pemerintah pusat untuk memungut pajak dan retribusi daerah yang hasilnya diharapkan akan mampu meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).

Menurut Musgrave dan Musgrave (1991) dalam Abdul Halim (2007) Pengelolaan Keuangan Daerah, Rasio Desentralisasi Fiskal dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah PAD dengan total penerimaan daerah :

$$\text{Rasio Desentralisasi} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$$

Untuk mengetahui tingkat Desentralisasi Fiskal dapat dilihat dari tabel kriteria Desentralisasi Fiskal dibawah ini :

Tabel 2.4

Kriteria Penilaian Tingkat Desentralisasi

Presentase PAD terhadap TPD	Tingkat Desentralisasi
0,00-10,00	Sangat kurang
10,01-20,00	Kurang
20,01-30,00	Sedang
30,01-40,00	Cukup
40,01-50,00	Baik
>50	Sangat baik

Sumber : Dewa dan Susanto, 2010 dalam Ananda Farah Maulida (2012), dan Tim Fisipol UGM dan Balitbang Depdagri RI dalam Lukman (2015).

Sumber ini, juga diperkuat dengan klasifikasi yang dibuat tentang kemampuan daerah atau dengan kata lain kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi. Dikatakan bahwa kemampuan keuangan daerah merupakan kemampuan Daerah kabupaten/kota dalam membiayai urusan-urusan rumah tangganya, khususnya yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), oleh Tim Fisipol UGM dan Balitbang Depdagri RI dalam Lukman (2015).

c) Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Rasio ketergantungan keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah. semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi. Menurut Chabib Soleh (2011) Menilai Kinerja Keuangan Daerah, rasio Ketergantungan dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Ketergantungan} = \frac{\text{Dana perimbangan}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} \times 100\%$$

Untuk mengetahui tingkat Ketergantungan terhadap Dana Perimbangan dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

Tebel 2.5

Kriteria penilaian ketergantungan keuangan daerah

Presentase PAD terhadap TPD	Tingkat Desentralisasi
0,00-10,00	Sangat Rendah
10,01-20,00	Rendah
20,01-30,00	Sedang

30,01-40,00	Cukup
40,01-50,00	Tinggi
>50%	Sangat Tinggi

Sumber : Dewa dan Susanto, 2010 Ananda Farah Maulida (2012)

Chabib Sholeh dan Suripto (2011) dalam karyanya “Menilai Kinerja Pemerintah Daerah) menyatakan hal senada tentang kriteria rasio ketergantungan, bahwa semakin kecil rasio yang dihasilkan berarti semakin besar kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pembangunan daerahnya. Sedangkan jika rasio diatas 50 % berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat masih cukup tinggi.

Rasio-rasio ini (Rasio pertumbuhan, desentralisasi fiskal dan ketergantungan) menggunakan perbandingan nominal realisasi dari APBD. Walaupun APBD merupakan representasi dari tujuan pemerintah dan dibahas bersama DPRD, dan merupakan roh dari manajemen pemerintah daerah. Dan dari anggaran dapat digunakan sebagai alat mengimplentasikan tujuan serta dapat mencerminkan kesuksesan. Dan dapat menjadi suatu pertimbangan, melalui perbandingan antara prestasi sebenarnya atau yang telah ditetapkan dalam anggaran. Namun jika pengukuran kinerja menggunakan anggaran, sering kali mendorong terciptakan budgetary slack (senjangan anggaran) yaitu perbedaan anggaran yang dinyatakan dan estimasi anggaran terbaik yang secara jujur dapat diprediksikan. Menciptakan slack dengan mengestiminasikan pendapatan lebih rendah dan biaya lebih tinggi (I Wayan, 2010).

2.1.8 Undang-Undang no28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Untuk mewujudkan Otonomi daerah yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dibuatlah undang-undang yang mengatur tentang hal tersebut serta diperbarui secara berjangka, agar pelaksanaan otonomi daerah bisa berjalan sesuai dengan tujuannya. Seperti Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sebagai pembaharuan Undang-undang sebelumnya yakni Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 dan Undang-undang Nomor 18 tahun 1997(tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah).

Pokok-pokok kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah yang diatur dalam UU no 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, antara lain:

- 1) Mengubah sistem pemunggutan dari open list menjadi close list, artinya bahwa pemerintah daerah hanya dapat memunggut jenis pajak dan retribusi daerah sebagaimana yang tercantum dalam UU dimaksud. Namun demikian, khusus untuk retribusi daerah masih dimungkinkan untuk dilakukan penambahan jenis punggutan yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah (PP 97/2012).
- 2) Perluasan kewenangan perpajakan dan retribusi daerah dengan memperluas basis pajak daerah dan memberikan kewenangan kepada daerah dalam penetapan tarif.

- 3) Memperbaiki sistem pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah melalui kebijakan bagi hasil pajak provinsi kepada kabupaten/kota, insentif pemunggutan pajak daerah dan retribusi daerah, earmarking penerimaan pajak daerah.
- 4) Dalam rangka mengefektifkan pengawasan punggutan daerah, mekanisme pengawasan diubah dari represif menjadi preventif. Setiap peraturan daerah tentang pajak daerah sebelum dilaksanakan harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari pemerintah.

Secara garis besar perbaruan dalam UU Nomor 28 tahun 2009 tentang Pemerintah Daerah dan Retribusi Daerah adalah penambahan pajak daerah dari yang sebelumnya hanya 7 sektor jenis pajak kabupaten / kota, menjadi 11 sektor dengan 3 tambahan jenis pajak kabupaten / kota baru (Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan perkotaan, Biaya Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Pajak Sarang Burung Walet). Dan 1 jenis pajak yang sebelumnya merupakan pajak Provinsi yaitu Pajak Air Dan Tanah. Sedangkan untuk pajak Provinsi ada 1 jenis pajak baru yaitu Pajak Rokok (70% dari pajak ini akan dibagi hasilnya ke kabupaten/kota di Provinsi yang bersangkutan). Untuk Jenis Retribusi daerah, terdapat penambahan 4 Jenis Retribusi daerah (Retribusi Tera Ulang, Retribusi pengendalian Menara Telekomunikasi, Retribusi Pelayanan Pendidikan, Retribusi Izin Usaha Perikanan). Daerah juga diberikan ruang gerak sendiri untuk memperluas basis pajak daerah, basis retribusi, kenaikan tarif pajak (sesuai dengan kenaikan tarif maksimum pajak daerah), bagi hasil pajak provinsi, sesuai dengan peraturan Perundang-undangan. Terkait dengan UU no 28 tahun 2009

tentang Pemerintah Daerah dan Retribusi Daerah ini, ada beberapa perubahan atas UU PBB dan UU BPHTB sebelumnya, seperti berikut ini :

Tabel 2.6
Perbandingan PBB pada UU PBB dengan UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

	UU PBB	UU PDRD
Subjek	Orang/Badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, memperoleh manfaat atas bumi, memiliki, menguasai memanfaatkan atas bangunan . (Pasal 4)	Sama (Pasal 78 ayat 1 & 2)
Objek	Bumi dan/atau Bangunan (pasal 2)	Bumi dan/atau bangunan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan (Pasal 77 Ayat 1)
Tarif	Sebesar 0,5% (Pasal 5)	Paling Tinggi 0,3%(pasal 80)
NJKP	20% s.d. 100% (PP 25 Tahun 2002 ditetapkan sebesar 20% atau 40%) (Pasal 6)	Tidak dipergunakan
NJOPTKP	Setinggi-tingginya Rp12 Juta. (Pasal 3 Ayat 3)	Paling Rendah Rp10 Juta (Pasal 77 Ayat 4)
PBB Terutang	Tarif x NJKP x (NJOP- NJOPTKP) (Pasal 7)	Max: 0,3% x (NJOP- NJOPTKP) (Pasal 81)

Sumber : Direktorat Jenderal Pajak, 2011

Dalam hal ini Pemerintah Kota Semarang menetapkan besarnya NJOPTKP di Kota Semarang sebesar Rp.10.000.000,- (Sepuluh Juta Rupiah) atau ditetapkan minimum menurut Undang-Undang PDRD. Dalam hal pemberlakuan tarif serta formula perhitungan PBB Perkotaan di Kota Semarang pada dasarnya adalah sama dengan pemberlakuan tarif saat dikelola Pemerintah Pusat. Hanya

saja dilakukan penyederhanaan perhitungan yang menghilangkan unsur Nilai Jual Kena Pajak (NJKP) dalam formula perhitungan PBB Perkotaan. Sehingga didapatkan formula perhitungan PBB Perdesaan dan Perkotaan menurut Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2011, sebagai berikut :

1) PBB untuk $NJOP \leq 1$ Miliar : $0,5\% \times 20\% \times (NJOP - NJOPTKP)$

bila disederhanakan menjadi : **$0,1\% \times (NJOP - NJOPTKP)$**

2. PBB untuk $NJOP > 1$ Miliar : $0,5\% \times 40\% \times (NJOP - NJOPTKP)$

Bila disederhanakan menjadi : **$0,2\% \times (NJOP - NJOPTKP)$**

Dan dibawah ini perbandingan UU BPHTB dengan UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah :

Tabel 2.7
Perbandingan BPHTB pada UU BPHTB dengan UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

	UU PBB	UU PDRD
Subjek	Orang/Badan yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan (Pasal 4)	Sama (Pasal 86 ayat 1)
Objek	Perolehan hak atas Bumi dan/atau Bangunan (pasal 2 ayat 1)	Sama (Pasal 85 Ayat 1)
Tarif	Sebesar 5% (Pasal 5)	Paling Tinggi 5% (pasal 88 ayat 1)
NJOPTKP	Paling banyak Rp 300juta untuk warisan dan hibah wasiat (Pasal 7 Ayat 1) Paling banyak Rp 60juta untuk selain warisan dan hibah wasiat (Pasal 7 Ayat 1)	Paling rendah Rp 300juta untuk warisan dan hibah wasiat (Pasal 87 Ayat 5) Paling rendah Rp 60juta untuk selain warisan dan hibah wasiat (Pasal 87 Ayat 4)
BPHTB Terutang	$5\% \times (NPOP - NPOPTKP)$ (Pasal 8)	Max: $5\% \times (NPOP - NPOPTKP)$ (Pasal 89)

Sumber : Direktorat Jenderal Pajak, 2011

Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap PAD dari tahun 2006-2010(sebelum diterapkan UU no 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah) dan 2011-2015 (sesudah diterapkan UU no 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah), adalah sebagai berikut :

Tabel 2.8

**Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli
Daerah Kota Semarang Tahun 2006-2015**

Kota Semarang	Tahun	PAD	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	PJ (%)	RD (%)
Sebelum diterapkan	2006	224.822.679.542	114.570.395.598	71.725.388.543	50,96	31,90
	2007	238.237.998.997	128.535.917.610	77.049.365.967	53,95	32,34
	2008	267.914.250.403	143.460.194.601	84.757.259.284	53,55	31,64
	2009	306.112.422.821	154.505.287.140	69.874.090.022	50,47	22,83
	2010	327.992.258.750	177.680.372.947	80.559.886.995	54,17	24,56
Setelah diterapkan	2011	521.538.058.477	360.084.128.238	84.487.321.935	69,04	16,20
	2012	779.616.535.593	597.519.522.248	84.877.260.948	76,64	10,89
	2013	925.919.310.506	683.708.489.950	102.785.108.993	73,84	11,10
	2014	1.138.367.228.493	791.509.586.089	110.491.080.293	69,53	9,71
	2015	1.201.581.778.459	816.208.853.784	88.329.210.805	67,93	7,35

Sumber : Data DPKAD Kota Semarang Tahun 2006-2010 (diolah)

PD = Pajak Daerah RD = Retribusi Daerah

Dari tabel diatas dapat disimpulkan kontribusi pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah dari tahun mengalami kenaikan dan kembali turun ditahun 2014 tetapi nilai kontribusinya tetap lebih tinggi dari sebelum tahun diterapkan UU No 28 Tahun 29. Sedangkan retribusi pajak dari tahun ke tahun malah mengalami penurunan.

2.2 Penelitian Terdahulu

Selain berpedoman kepada teori-teori yang didapatkan pada literatur-literatur yang dijadikan acuan, penelitian ini juga melihat pada penelitian-penelitian terdahulu yang telah dilakukan :

Tabel 2.9
Ringkasan Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Gregorius N. Masdjojo dan Sukartono (2009)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan serta Analisis <i>FLYPAPER EFFECT</i> Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Tahun 2006 – 2008	a) Model penelitian yang diajukan telah memenuhi uji kebaikan model (<i>goodness of fit model</i>) karena angka koefisien determinasi (<i>adjusted R square</i>) sebesar 0,936 yang berarti 93,6 % variasi perubahan variabel dependen BD dapat dijelaskan oleh variasi perubahan variabel – variabel bebas dalam model. b) Hipotesis PAD, DAU, DBH berpengaruh positif terhadap BD diterima secara signifikan, sedangkan hipotesis DAK berpengaruh positif terhadap BD diterima namun tidak signifikan. c) Hipotesis BD pada kabupaten / kota di Jawa Tengah mengalami <i>flypaper effect</i> terbukti atau diterima, respon BD masih lebih besar disebabkan oleh DP khususnya yang berasal dari komponen DAU.
2	Ananda Farah Maulida (2012)	Analisis Komperatif Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah Sebelum dan Sesudah Pengalihan Pajak PBB-P2 menjadi Pajak Daerah di Kabupaten/Kota di Seluruh Indonesia Tahun 2012	a) terdapat perbedaan tingkat rasio desentralisasi fiskal sebelum dan sesudah pengalihan PBB-P2 di kabupaten/kota se-Indonesia Tahun 2012. Hasil menunjukkan bahwa nilai rata-rata tingkat desentralisasi fiskal sesudah pengalihan lebih tinggi, yaitu sebesar 22,61% dibanding sebelum pengalihan yaitu sebesar 15,48 ini menunjukkan bahwa rasio desentralisasi sesudah pengalihan PBB-P2 dari pajak pusat menjadi pajak daerah termasuk dalam kriteria sedang. Artinya, pemerintah daerah mulai mampu dalam melaksanakan desentralisasi fiskal berupa peningkatan dalam pemungutan PBB-P2 yang meningkatkan PAD. b) diketahui bahwa nilai rata-rata tingkat ketergantungan keuangan daerah sesudah pengalihan PBB-P2 di kab/kota se-Indonesia

			(2012-2013) lebih rendah, yaitu sebesar 51,09% dibanding sebelum pengalihan yaitu sebesar 58,04%. Namun ini masih menunjukkan dalam kategori sangat tinggi, karena nilai ketergantungan masih berkisar diatas 50%. c)terdapat perbedaan tingkat rasio kemandirian sesudah pengalihan PBB-P2 di kab/kota se-Indonesia (2012-2013) lebih tinggi, yaitu 41,78% dibanding sebelum pengalihan sebesar 29,04%. Namun ini termasuk dalam kategori rendah, karena nilai kemandirian masih berkisar diantara 25%-50%. d)tidak terdapat perbedaan yang signifikan tingkat efektivitas keuangan daerah sebelum dan sesudah pengalihan PBB-P2 di kab/kota se-Indonesia Tahun 2012. Hasil menunjukkan bahwa nilai rata-rata tingkat efektivitas sesudah maupun sebelum pengalihan berbeda tipis 1,16% dan 1,18%. Ini termasuk dalam kategori tidak efektif, karena nilai rasio efektivitas masih kurang dari 60% dan jauh dari angka 100%. e)tidak terdapat perbedaan yang signifikan pada tingkat efisiensi keuangan daerah sebelum dan sesudah pengalihan PBB-P2 di kab/kota se-Indonesia Tahun 2012. Hasil menunjukkan tingkat efisiensi sesudah dan sebelum pengalihan yaitu 1,12% dan 1,06%. Ini termasuk dalam kategori sangat efisien, karena nilai rasio efisiensi menunjukkan kurang dari 60%. f)Terdapat perbedaan pengelolaan belanja daerah sebelum dan sesudah pengalihan PBB-P2 di kab/kota se-Indonesia Tahun 2012. sesudah pengalihan sebesar 19,40% dari sebelumnya 14,08. Ini menunjukkan dalam kategori tidak serasi, karena nilai keserasian rasio belanja modal masih kurang dari 20%. Artinya, kinerja pemerintahan daerah dalam melakukan pengelolaan belanja daerah masih rendah. g)terdapat perbedaan pertumbuhan pendapatan asli daerah (PAD) sebelum dan sesudah pengalihan . Sesudah pengalihan 5,20% lebih tinggi dibanding sebelum pengalihan sebesar 1,78%. Ini dalam kategori baik, dikarenakan pemerintah daerah mulai dapat mengoptimalkan dalam mempertahankan dan meningkatkan PAD yang diperoleh tiap periodenya.
3	Aniek Juliarni & Tatan Jaka Tresnajay	Analisis Kontribusi Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Pasca	a)Pada periode tahun 2011--2014, kontribusi pajak daerah terhadap PAD Kota Yogyakarta mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Sebelum berlakunya UU 28 tahun 2009, pajak daerah di Kota Yogyakarta

	a (2015)	Berlakunya Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Kota Yogyakarta	memberikan kontribusi terhadap PAD rata-rata 45,82%. Sementara kontribusi rata-rata setelah berlakunya UU 28 Tahun 2009 adalah 56,83% mengalami peningkatan 11,01%. b) Pada empat tahun sebelum berlakunya UU 28 tahun 2009, PAD di Kota Yogyakarta memberikan kontribusi terhadap TPD rata-rata 20,11%. Sementara kontribusi PAD terhadap TPD pada kurun waktu setelah berlakunya UU 28 Tahun 2009 (tahun 2011—2014) rata-rata mencapai 27,55%. Peningkatan DDF sebesar 7,44% ini tidak mengubah kemampuan keuangan daerah dalam kriteria ‘sedang’ . .
4	Muhamad Fauzan, Moh.Didik Ardiyanto (2012)	Akuntansi dan Efektivitas Pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Kontribusinya terhadap Pendapatan Daerah Di Kota Semarang Periode Tahun 2008-2011	Tingkat efektivitas pemungutan BPHTB yang dilakukan pada tahun 2008-2011 didapatkan nilai tertinggi pada tahun 2011 dengan kriteria sangat efektif. Efektivitas terendah terjadi pada tahun 2009 dengan kriteria cukup efektif. Pemungutan BPHTB yang pertama kali dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang dianggap sangat baik karena telah melebihi target yang sudah ditentukan. Dengan kata lain bahwa pengelolaan penerimaan BPHTB yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang memiliki prospek yang baik. 2. Laju pertumbuhan penerimaan BPHTB tertinggi terjadi pada tahun 2010 sebesar 26,2477% dan laju pertumbuhan penerimaan BPHTB terendah terjadi pada tahun 2011 sebesar 0,0050%. 3. Rata-rata kontribusi BPHTB terhadap Pendapatan Daerah tahun 2008-2011 sebesar 9,18% yang berarti sangat kurang atau rendah. Dengan demikian sumbangan atau manfaat yang diberikan oleh penerimaan BPHTB terhadap pendapatan daerah kota Semarang pada tahun 2008-2011 sangat kurang. Akan tetapi pendapatan daerah tidak hanya dipengaruhi oleh penerimaan BPHTB saja, karena masih terdapat penerimaan pendapatan lainnya yang dapat mempengaruhi pendapatan daerah. Kontribusi BPHTB terhadap dana perimbangan rata-rata 14,40% yang termasuk dalam kriteria kurang. Kontribusi BPHTB terhadap PAD dengan rata-rata 56,37% termasuk dalam kriteria sangat baik dan kontribusi BPHTB terhadap pajak daerah dengan rata-rata

			sebesar 73,18% termasuk dalam kategori sangat baik.
5	Sigit Hutomo (2014)	Analisis Perbedaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sesudah dan Sebelum Penggalihan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2)	Hasil pengujian hipotesis diperoleh hasil bahwa terdapat perbedaan PAD yang signifikan antara sebelum dan sesudah pengalihan PBB-P2. Perbedaan PAD sebelum dan sesudah pengalihan PBB-P2 bukan dikarenakan adanya peningkatan terhadap jumlah SPT dan penerimaan PBB-P2. Perbedaan PAD ini disebabkan karena adanya faktor-faktor dari sumber pajak daerah lainnya.
6	Marissa Ayu Saputri (2014)	<i>Flypaper effect</i> pada Dana Alokasi Umum (DAU) Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah Tahun 2011-2012	hasil dari penelitiannya menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh lebih besar besar terhadap Belanja Daerah dibandingkan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah. Serta terjadinya <i>flypaper effect</i> baik pada daerah yang PAD- nya tinggi maupun pada daerah yang PAD-nya rendah, ini adalah signifikan
7	Muhammad Lukman (2015)	Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dan <i>FLYPAPER EFFECT</i> dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah (Studi Kasus Kabupaten Jepara Tahun 2001–2013)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kemampuan keuangan daerah Kabupaten Jepara masih rendah dan belum dapat dikatakan mandiri dalam pelaksanaan otonomi daerah. Berdasarkan hasil regresi diketahui variabel DAU berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah baik pada model tanpa lag maupun dengan lag dan nilai koefisien DAU lebih besar dibandingkan nilai koefisien PAD yang menunjukkan terjadi flypaper effect. Sementara itu strategi yang digunakan berdasarkan analisis SWOT adalah menambah jumlah SDM tenaga operasional, memanfaatkan kemajuan teknologi dan informasi dan sarana prasarana yang modern untuk menggali kemungkinan potensi baru, melakukan penyesuaian tarif pungutan pajak atau retribusi melalui perda, serta meningkatkan kerjasama atau koordinasi antar instansi terkait
8	TRY INDRAN INGRUM (2011)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Langsung (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah)	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Langsung. Hal tersebut berarti Pemerintah Daerah dapat memprediksi anggaran Belanja Langsung didasarkan pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU).

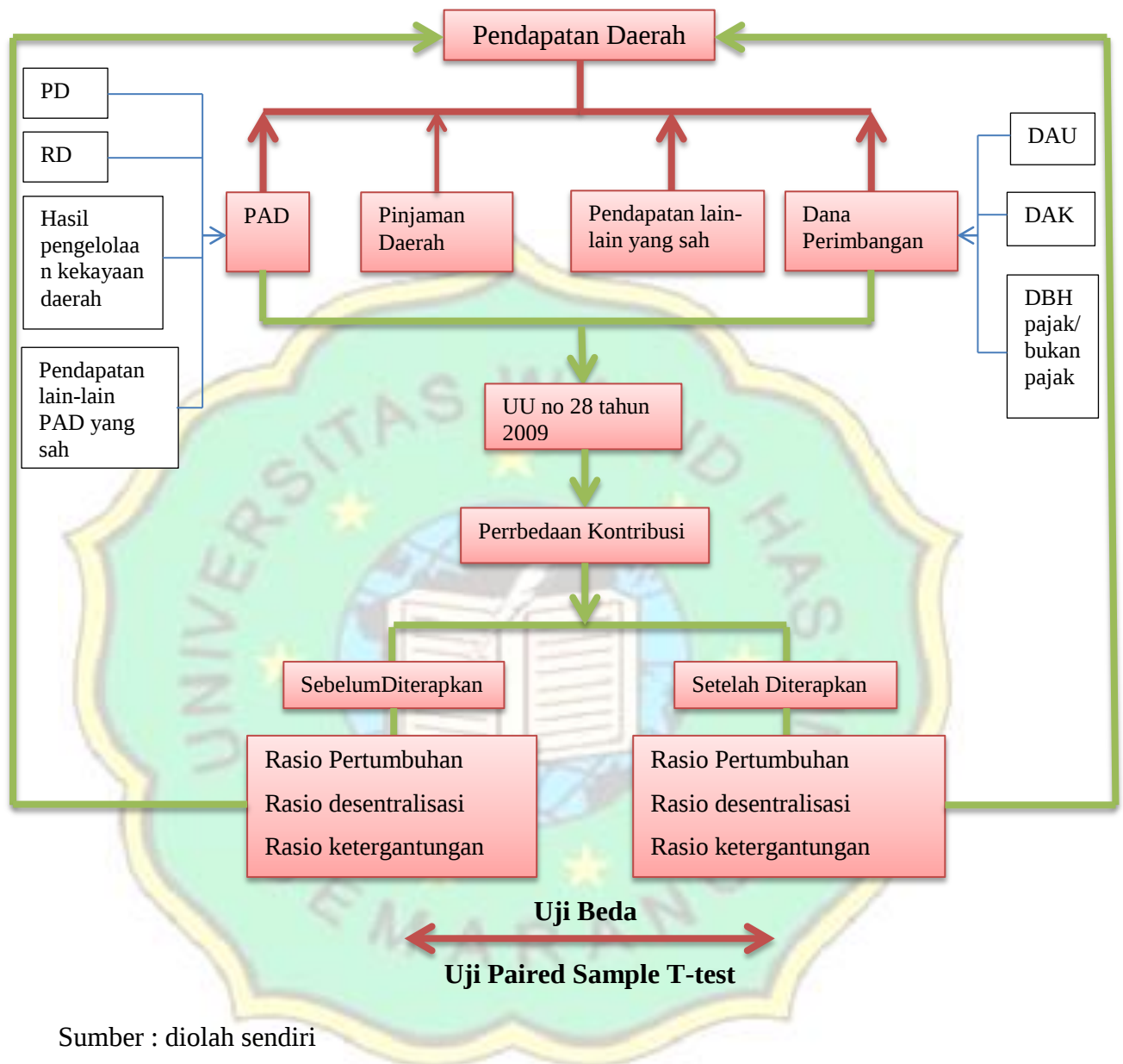
9	Inarotul Ahadah (2015)	“Analisis Efektivitas, Efisiensi, dan Kontribusi Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Demak Sebelum dan Sesudah dialihkan menjadi Pajak Daerah”	a) bahwa terjadi perubahan tingkat efektivitas pada Pendapatan Asli Daerah sebelum dan sesudah dialihkan nya pajak PBB-P2 di Kabupaten Demak, namun perubahan nya menunjuk kan ke arah kondisi yang lebih buruk. Dikarenakan mengalami penurunan dari 145% menjadi 120% b) tingkat efesiensi penerimaan PBB-P2 sebelum dan setelah dialihkan sebesar 3% menjadi 6% . Ini menunjukan tingkat efisien setelah dialihkannya penerimaan PBB-P2 menjadi Pajak Daerah menjadi tidak lebih efisien karena lebih dari 5%. c) tingkat kontribusi penerimaan PBB-P2 terhadap PAD Kabupaten Demak sebelum dengan sesudah dialihkan menjadi pajak daerah mengalami penurunan dari yang semula 18% menjadi 12%.
---	------------------------	--	---

2.3 Kerangka Pemikiran Teoritis

Berdasarkan telaah yang telah diuraikan sebelumnya, terkait dengan komporasi pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan sebelum dan sesudah sditerapkannya UU no 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Untuk mengetahui perbandingannya maka diperlukan mengetahui bagaimana kontribusi yang diberikan oleh masing-masing variabel baik sebelum maupun sesudah diterapkannya UU no 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Salah satu cara yang dapat digunakan yaitu dengan menganalisis laporan keuangan daerah, serta menghitung rasio pertumbuhan, rasio desentralisasi fiskal, dan rasio ketergantungan.

Gambar 2.1

Kerangka Pemikiran Teoritis



Sumber : diolah sendiri

Keterangan :

PD = Pajak Daerah

RD = Retribusi Daerah

DB = Dana Bagi Hasil

DAU = Dana Alokasi Umum

DAK = Dana Alokasi Khusus

DBH = Dana Bagi Hasil

2.4 Pengembangan Hipotesis

Hipotesis dalam penelitian kuantitatif dikembangkan dari telaah teoritis sebagai jawaban sementara dari masalah dan pertanyaan yang memerlukan pengujian secara empiris (Azhar, 2008 dalam Inirotul 2015). Serta berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

2.4.1 Analisis kontribusi Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah Sebelum dan Sesudah Diterapkannya UU no 28 tahun 2009

Penelitian mengenai pengaruh pendapatan daerah terhadap pengeluaran daerah sudah pernah dilakukan antara lain oleh Aziz *et al.* (2000), Blackley (1986), Joulfaian dan Mokeerjee (1990), Legrenzi dan Milas (2001), Von Furstenberg *et al.* (Sukriy dan Halim, 2003 dalam Marissa Ayu Saputri, 2014). Dalam beberapa penelitian hipotesis yang menyatakan bahwa pendapatan daerah mempengaruhi anggaran belanja Pemerintah daerah disebut dengan *tax-spend hypothesis*.

Hipotesis ini mengandung makna bahwa kebijakan Pemerintah Daerah dalam menganggarkan belanja daerah disesuaikan dengan pendapatan daerah yang diterima. Namun di sisi lain, transfer yang diterima dari Pemerintah Pusat juga turut mempengaruhi besarnya anggaran belanja daerah yang akan dianggarkan oleh Pemerintah Daerah. (Legrensi dan Milas (2001), Maimunah (2005) dalam Marissa Ayu Saputri, 2014) melakukan penelitian dengan menggunakan sampel *municipalities* di Italia dan memperoleh hasil bahwa dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja Daerah.

Kebijakan-kebijakan belanja daerah jangka pendek yang dibuat Pemerintah daerah sangat bergantung pada transfer yang diterima. Serta terkait dengan diterapkannya UU no 28 tahun 2009 tentang Pemerintah Daerah dan Retribusi Daerah yang merupakan pembaharuan dari Undang-undang sebelumnya, dimana adanya penambahan wewenang kepada pemerintah daerah terkait dengan pajak dan retribusi daerah. Sehingga ini berpengaruh terhadap PAD serta dana yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan otonomi daerah salah satunya adalah ketergantungan yang besar kepada pemerintah pusat dalam hal pendanaan (Abdul Halim 2010). Sebagian studi menyatakan bahwa pendapatan mempengaruhi belanja Dalam Anjar setyawan (2010). Sementara sebagian lainnya menyatakan bahwa belanjalah yang mempengaruhi pendapatan (Aziz, 2000 ; Doi,1998 dalam Abdullah&Halim, 2003). Sementara studi tentang pengaruh transfer atau *grants* dari Pempus terhadap keputusan pengeluaran atau belanja Pemda sudah berjalan lebih dari 30 tahun (Gamkar&Oates,1996 dalam Abdullah&Halim, 2003). Secara teoritis, respon tersebut akan mempunyai efek distributif dana lokatif yang tidak berbeda dengan sumber pendanaan lain, misalnya pendapatan pajak daerah (Bradford&Oates, 1971a Dalam Abdullah&Halim, 2003). Namun, dalam studi empiris hal tersebut tidak selalu terjadi. Artinya, stimulus terhadap pengeluaran daerah yang ditimbulkan oleh transfer atau *grants* tersebut sering lebih besar dibandingkan dengan stimulus dari pendapatan (pajak) daerah sendiri.

Dengan diterapkannya UU no 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, diharapkan menambah Pendapatan Asli Daerah sehingga dapat menekan ketergantungan dana transfer dari pemerintah pusat.

Dalam buku Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah oleh Dr. H. Imam Soebechi, S.H.,M.H. (2012), perbandingan unsur pajak menurut UU perpajakan dan UU pajak dan retribusi daerah, bentuk penyerahan UU no 28 tahun 2009 adalah kontribusi wajib kepada daerah.

Judicial review sendiri merupakan hak menguji (*teotsingrecht*) dari kekuasaan yudikatif untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan.

Dan menurut kamus ekonomi (T Guritno 1992), kontribusi adalah sesuatu yang diberikan bersama-sama dengan pihak lain untuk tujuan biaya atau kerugian tertentu atau bersama. Sehingga kontribusi yang dimaksud dapat diartikan sebagai sumbangan yang diberikan oleh pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap belanja daerah.

Untuk mengetahui peranan (kontribusi) Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan, maka peneliti perlu menganalisis laporan keuangan pemerintah daerah. Yang pada dasarnya merupakan analisis yang dilakukan terhadap berbagai macam informasi yang tersaji dalam laporan keuangan. Perbedaan analisis laporan keuangan bisnis dan sektor publik terletak pada objeknya. Penggunaan analisis rasio keuangan pada sektor publik belum begitu banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan mengenai nama dan kaidah pengukurannya (Halim, 2012 dalam Ananda Farah Maulida 2012). Menurut Mahmudi (2010), dalam Ananda Farah Maulida (2012) terdapat beberapa analisis rasio keuangan pada APBD, diantaranya yaitu:

2.4.1.1 Rasio Pertumbuhan (Analisis tingkat laju pertumbuhan penerimaan Pajak Daerah Kota Semarang antara sebelum dan sesudah diterapkannya UU no 28 tahun 2009)

Laju pertumbuhan mengukur kemampuan Pemerintah Daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai selama beberapa periode. Dimana hasilnya dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi dan perbaikan oleh Pemerintah Daerah untuk masa yang akan datang. Rasio pertumbuhan merupakan salah satu jenis-jenis rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja keuangan daerah (Halim, 2007). Walaupun penggunaan analisis rasio keuangan pada sektor publik belum begitu banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan mengenai nama dan kaidah pengukurannya (Halim, 2012 dalam dalam Ananda Farah Maulida 2012).

Namun pada beberapa penelitian menggunakan rasio ini untuk mengukur kemampuan keuangan pemerintah, seperti penelitian dari Muhamad Fauzan, Moh.Didik Ardiyanto, 2012. Menggunakan rasio pertumbuhan untuk mengukur laju pertumbuhan Pajak Daerah BPHTB Kota Semarang dari tahun 2008-2011, sehingga dapat diketahui tingkat perkembangan Pajak BPHTB di Kota Semarang. Serta penelitian yang dilakukan oleh Dhyni Innka Safitri, 2016 juga menggunakan rasio pertumbuhan untuk menghitung Tingkat Pertumbuhan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Lain-lain PAD yang sah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

Berdasarkan kajian teori dan rumusan masalah yang disampaikan pada bab sebelumnya, maka peneliti mengajukan hipotesis :

H1 : Terdapat perbedaan tingkat pertumbuhan penerimaan Pajak Daerah Kota Semarang antara sebelum dan sesudah diterapkannya UU no 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

2.4.1.2 Rasio Desentralisasi (Analisis kontribusi Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Sebelum dan Sesudah Diterapkannya UU no 28 tahun 2009)

Tingkat desentralisasi fiskal adalah ukuran untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggungjawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Bentuk penyelenggaraan asas desentralisasi oleh pemerintah daerah salah satunya adalah bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan oleh pemerintah pusat untuk memungut pajak dan retribusi daerah yang hasilnya diharapkan akan mampu meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).

Rasio desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah PAD dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi.

H2 : Terdapat perbedaan tingkat desentralisasi Pendapatan Asli Daerah terhadap terhadap Belanja Daerah di Kota Semarang antara sebelum dan sesudah diterapkannya UU no 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

2.4.1.3 Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah (Analisis kontribusi Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah Sebelum dan Sesudah Diterapkannya UU no 28 tahun 2009)

Rasio ketergantungan keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi.

H3: Terdapat perbedaan tingkat ketergantungan Belanja Daerah terhadap Dana Perimbangan di Kota Semarang antara sebelum dan sesudah diterapkannya UU no 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

2.4.2 Analisis *Flypaper Effect*

Menurut Bradford dan Oates (1971) dalam Gregorius N. Masdjojo dan Sukartono (2009), secara teoritis respon tersebut akan mempunyai efek distributif alokatif yang tidak berbeda dengan sumber pendanaan lain, misalnya pendapatan pajak daerah. Namun dalam studi empiris hal tersebut tidak selalu terjadi, artinya stimulus terhadap pengeluaran daerah yang ditimbulkan oleh transfer dana perimbangan atau *grants* tersebut sering lebih besar dibandingkan dengan stimulus dari pendapatan (pajak) daerah sendiri (*flypaper effect*).

Aaberge dan Langorgen (1971) dalam Gregorius N. Masdjojo dan Sukartono (2009) menganalisis perilaku fiskal dan belanja pemerintah daerah dengan *simultaneous setting* dan menemukan adanya *flypaper effect* dalam respon daerah terhadap perubahan pendapatan. Bagi pemerintah daerah yang menjadi

masalah dalam pembuatan keputusan alokasi sumberdaya adalah pemilihan kombinasi terbaik antara pajak daerah, surplus dan defisit anggaran serta *output* dalam pelayanan publik, yang dibatasi oleh aturan bahwa pengeluaran daerah plus surplus anggaran tidak melebihi *grants* dari pemerintah pusat, plus pajak daerah. Dengan demikian dapat dilihat perbedaan dampak antara *grants* dan pendapatan (pajak) daerah terhadap perilaku fiskal dan belanja daerah. Sementara itu Oates menyatakan ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer daripada pendapatannya sendiri, maka disebut *flypaper effect*.

Hasil penelitian yang dilakukan sendiri oleh Gregorius N. Masdjojo dan Sukartono (2009), menyatakan bahwa Belanja Daerah pada kabupaten / kota di Jawa Tengah mengalami *flypaper effect*, dengan menggunakan pendekatan uji-t, sig, R dan R Square hasilnya diterima atau terbukti. Respon BD lebih besar terhadap DAU apabila dibandingkan dengan respon BD terhadap PAD. Hal ini disebabkan karena DAU merupakan komponen DP yang secara absolut nilainya jauh lebih besar dibanding PAD, DBH maupun DAK.

Dengan diterapkannya UU no 28 tahun 2009 tentang Pemerintah Daerah dan Retribusi Daerah, yang menambah otoritas basis pajak daerah serta retribusi daerah. Sehingga Pendapatan Asli Daerah pun bertambah, ini akan mengubah presentase respon BD terhadap DP dan PAD .

Sehingga berdasarkan kajian teori tersebut, maka peneliti mengajukan hipotesis :

H4 : Tingkat terjadinya *flypaper effect* pada Belanja Daerah Kota Semarang sesudah diterapkan lebih rendah dari pada sebelum diterapkannya UU no 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah