

**PERANAN PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH
DI DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI DAERAH
(STUDI KASUS DI KABUPATEN SEMARANG)**



TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Syarat

Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

**Rr. SITI RATNANINGSIH AYUNINGTYAS
NIM. B4A002042**

Pembimbing

**Prof. Dr. H. MIYASTO
NOOR RAHARDJO, SH, M.Hum**

**BIDANG KAJIAN HUKUM EKONOMI DAN TEKNOLOGI
PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2005

LPT-PUSTAK-UNOSP	
No. Daft.	5702/H/MIH/CI
Tgl.	16-11-2007

**PERANAN PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH
DI DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI DAERAH
(STUDI KASUS DI KABUPATEN SEMARANG)**

TESIS

**Diajukan untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat-syarat guna
menyelesaikan Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

**Nama : Rr. SITI RATNANINGSIH AYUNINGTYAS
NIM : B4A002042**

**Tesis dengan judul di atas telah disahkan
dan disetujui untuk diperbanyak**

Dosen Pembimbing I



Prof. Dr. H. MIYASTO

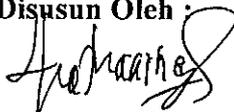
Dosen Pembimbing II



NOOR RAHARDJO, SH, M.Hum

**PERANAN PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH
DI DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI DAERAH
(STUDI KASUS DI KABUPATEN SEMARANG)**

Disusun Oleh :



Rr. SITI RATNANINGSIH AYUNINGTYAS
NIM. B4A002042

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 22 Agustus 2005

Dosen Pembimbing I



Prof. Dr. H. M. SYASTO
NIP. 130 516 585

Dosen Pembimbing II



NOOR RAHARDJO, SH, M.Hum
NIP. 130 675 153

Mengetahui

Ketua Program Magister Ilmu Hukum
UNIVERSITAS DIPONEGORO



Prof. Dr. BARDA NAWAWI ARIEF, SH
NIP. 130 350 519

MOTTO :

“Hidup tidak menghadiahkan prestasi dengan cuma-cuma tanpa perjuangan dan pengorbanan sepadan”.

“Tiada kebanggaan yang lebih besar daripada kita berhasil melakukan yang menurut orang lain tidak dapat kita lakukan”.

Kupersembahkan Tesis ini

Teruntuk :

Bapak, Ibu, Kakak-kakak dan Adik-adikku

Yang Kucintai dan Kukasihi sebagai salam kasih serta
terima kasihku

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa bahwa atas berkat rahmatNya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini dengan sebaik-baiknya, sebagai persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Kajian Hukum Ekonomi Teknologi pada Universitas Diponegoro Semarang.

Dalam penyusunan tesis ini penulis mengambil judul : “PERANAN PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DI DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI DAERAH (STUDI KASUS DI KABUPATEN SEMARANG)”.

Dan di dalam penulisan serta penyusunan tesis ini, penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, terutama dalam menggali, mengungkapkan dan menguraikan hal-hal yang penulis kemukakan serta sebagai bahan informasi kepustakaan, namun dengan tekad dan rasa ingin tahu dalam pengembangan ilmu pengetahuan maka penulis dapat menyelesaikannya.

Atas terselesainya tesis ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga dengan penuh rasa hormat kepada :

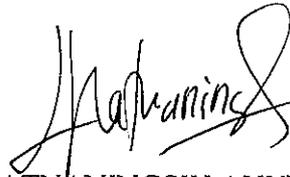
1. Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH, Selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum; Ibu Ani Purwanti, SH, M.Hum, Selaku Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

2. Ibu Prof. Dr. Esmi Warassih Puji Rahayu, SH, MS dan Ibu Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH, dan para dosen saya yang selalu memacu hikmah dalam mencari dan menumbuhkembangkan keilmuan yang saya tekuni serta berperan penting dalam proses pembentukan pengalaman intelektual penulis dan seluruh staf yang telah membantu saya.
3. Bapak Prof. Dr. Miyasto, Pembimbing I yang telah berkenan membimbing dan memberikan persetujuan tesis ini.
4. Bapak Noor Rahardjo, SH, M.Hum, Pembimbing II yang telah berkenan membimbing dan memberikan persetujuan tesis ini.
5. Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang beserta staf yang telah memberikan data dan informasi yang diperlukan penulis.
6. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Semarang beserta staf yang telah memberikan data dan informasi yang telah diperlukan penulis.
7. Bapak, Ibu, Kakak-kakak dan Adik-adik tercinta yang telah memberikan dorongan serta doa restu, sehingga terlaksananya penyusunan tesis ini.
8. Teman-teman dan pihak-pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam penyusunan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung.

Akhir kata, penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun guna kesempurnaan penulisan tesis ini. Semoga penulisan tesis ini dapat bermanfaat dan berguna bagi para .

Semarang, 22 Agustus 2005

Hormat Penulis,



Rr. SITI RATNANINGSIH AYUNINGTYAS

ABSTRAK

Pajak daerah dan retribusi daerah pada dasarnya memiliki nilai ekonomi yang relatif tinggi, sehingga nilai pada pajak daerah dan retribusi daerah merupakan faktor pendorong bagi anggota masyarakat dari masa ke masa, yang mempunyai peranan sangat penting dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang. Untuk dapat memungut pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diperlukan adanya Peraturan Perundang-undangan sebagai pelaksanaannya.

Pengenaan dan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah juga dilatarbelakangi oleh suatu pemikiran untuk meningkatkan penerimaan negara maupun pendapatan daerah guna memenuhi kebutuhan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan khususnya ekonomi daerah di Kabupaten Semarang yang dibebankan pada wajib pajak maupun wajib retribusi.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan di Kabupaten Semarang menemukan bahwa peranan pajak daerah dan retribusi daerah sangat penting antara lain untuk pengembangan fisik/lokalitas, pengembangan dunia usaha, kesempatan lapangan kerja dan pengembangan ekonomi masyarakat, dan adanya kendala atau hambatan dalam peranan dan pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah serta

pemasukan dari sektor pajak daerah maupun retribusi daerah mengalami peningkatan secara terus menerus selama tahun 2002 sampai tahun 2004.

Akan tetapi dari penelitian ini ditemukan bahwa tujuan pemerintah daerah dalam mewujudkan kemandirian dalam pembiayaan dan untuk menggali sumber dana dari Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah yang diharapkan mampu menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan ekonomi daerah, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan khususnya masyarakat yang telah menikmati sarana yang diberikan pemerintah daerah setempat.

ABSTRACT

Basically, territory tax and territory toll have the high value, until the value to territory tax and territory toll is the supporting factor for the member of society from time to time, that have a very important role in territory economy development in Semarang regency. To collect territory tax and toll based on Act No. 18 of 1997 about Territory Tax and Territory Toll and have been changed by Act No. 34 of 2000 about change for Act No. 18 of 1997 about Territory Tax and Territory Toll need the regulations as the implementation.

Imposition and collecting the territory tax and toll also have background is a thinking the increase the state acceptance and territory income for still the funding need of the implementation of the local government and development especially territory economy in Semarang regency will be borne to tax and toll obligation.

Base on the research have been done in Semarang regency find that territory tax and toll is very important such as development as fiscally / locality, developing the effort world, the work opportunity and developing the society economy and the abstrade in role and implementation of collecting the territory tax and toll and the income of territory tax and toll sector in going through the raising as continuously from year of 2002 until 2004.

But in this research have been found that the goal of local government in realising autonomy for funding and dying the source of fund from original local income

the come from the territory tax and toll that expected being the source of local implementation government and local government economy, until csn increase the welfare especially society that enjoy the facility given by local government.

DAFTAR TABEL

Tabel I Banyaknya Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Semarang.....	110
Tabel II Laporan Realisasi Pajak Daerah Kabupaten Semarang TA 2004.....	111
Tabel III Laporan Realisasi Retribusi Daerah Kabupaten Semarang TA 2004.....	112
Tabel IV Jumlah Penduduk dan Pertumbuhan Penduduk di Kabupaten Semarang...	115

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
MOTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR ISI.....	xiii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	13
C. Kerangka Teoritis.....	14
D. Tujuan dan Kontribusi Penelitian.....	26
E. Metode Penelitian.....	27
F. Metode Pengumpulan Data.....	31
G. Teknik Pengumpulan Data.....	35
H. Analisa Data.....	37
I. Sistematika Penulisan.....	39

BAB II. TINJAUAN-PUSTAKA

A. Pengertian Pajak.....	42
B. Hukum Pajak.....	51
C. Teori Hukum Pajak dalam Pembangunan Ekonomi Daerah.....	78
D. Fungsi dan Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	89
E. Kendala-kendala atau Hambatan-hambatan tentang Berperannya Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Pembangunan Ekonomi Daerah.....	95

BAB III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISA DATA

A. Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di dalam Pembangunan Ekonomi Daerah di Kabupaten Semarang.....	98
B. Faktor-faktor yang menjadi Kendala-kendala untuk Berperannya Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di dalam Pembangunan Ekonomi Daerah di Kabupaten Semarang.....	138
C. Konsistensi Peraturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pembangunan Ekonomi Daerah di Kabupaten Semarang.....	163

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan.....	203
B. Saran.....	206

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan pada hakekatnya merupakan perubahan secara terus menerus dan merupakan kemajuan serta perbaikan menuju ke arah tujuan yang ingin dicapai untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya dan membangun masyarakat Indonesia dengan tujuan untuk membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 serta merupakan proses tindakan baik dari pemerintah maupun pihak swasta yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan penduduk, sehingga terpenuhi segala kebutuhan dan meningkatkan kesejahteraan sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi.

Untuk tercapainya keselarasan, keseimbangan dan kebulatan yang utuh dalam seluruh kegiatan pembangunan, maka diperlukan adanya pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat dengan mengutamakan pembangunan di daerah terbelakang, daerah yang minus dan padat penduduknya serta disesuaikan jenis dan tempat proyek-proyek pembangunan serta prioritas dan kebutuhan pembangunan daerah, oleh karena itu di dalam pelaksanaannya tidak semua urusan pemerintah dilaksanakan oleh pemerintah pusat, akan tetapi diserahkan kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangganya sesuai dengan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945.

Pembangunan khususnya dibidang ekonomi agar dapat berjalan lancar dan baik diperlukan adanya dana dan biaya sebagai faktor penunjang antara lain pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dan didalam pelaksanaannya berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan secara hukum kepada Kabupaten / Kota sebagai daerah otonomi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 Angka 2, dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat tidak bias dilepaskan dari upaya pemerintah untuk membiayai otonomi serta dalam hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 Ayat (2) dan Pasal 6 Ayat (1) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 5 Ayat (2)

Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) bersumber dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah
- b. Dana Perimbangan; dan
- c. Lain-lain Pendapatan.

Pasal 6 Ayat (1)

PAD bersumber dari :

- a. Pajak Daerah
- b. Retribusi Daerah
- c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan

d. Lain-lain PAD yang sah.

Pada hakekatnya ditinjau dari sejarahnya, masalah pajak sudah ada sejak zaman dahulu walaupun pada saat itu belum dinamakan “pajak” namun masih merupakan pemberian yang bersifat sukarela dari rakyat kepada rajanya. Perkembangan selanjutnya pemberian tersebut berubah menjadi upeti yang sifat pemberiannya dipaksakan dalam arti bahwa pemberian itu bersifat “wajib” dan ditetapkan secara sepihak oleh negara. Dengan kata lain “pajak” yang semula merupakan pemberian sukarela berubah menjadi pungutan yang sifatnya wajib. Dengan demikian, sejarah pemungutan pajak mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan negara baik dibidang ekonomi, sosial dan kenegaraan. 1

Sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat modern, masyarakat hidup dalam organisasi yang permanent yang disebut negara, maka bagi suatu negara pajak memegang peranan penting yaitu sebagai salah satu sumber penerimaan negara yang akan digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan, sehingga dapat dikatakan ada dua fungsi utama pajak yaitu berfungsi sebagai budget, pajak diartikan sebagai upaya pemerintah untuk mengumpulkan iuran wajib dari masyarakat yang nantinya akan digunakan sebagai salah satu sumber untuk membiayai

1. H.S. Munawir, *Perpajakan*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal 3

kegiatan-kegiatan rutin pemerintah dan kegiatan-kegiatan pembangunan dan sebagai regulasi, pajak dapat digunakan sebagai salah satu alat untuk mengatur irama kegiatan-kegiatan ekonomi, realokasi sumber-sumber ekonomi, retribusi pendapatan dan persaingan. 2

Berdasarkan ketentuan-ketentuan Pasal 5 dan 6 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tersebut menunjukkan bahwa hasil pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah, maka dalam hal ini berarti merupakan beban masyarakat menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah didalam penyelenggaraan otonomi daerah, sehingga dalam konsideran Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mempertegas fungsi pajak daerah dan retribusi daerah yang berbunyi sebagai berikut :

Bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan sumber Pendapatan Daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab dengan titik berat pada Daerah Tingkat II.

2. Miyasto, *Sistem Perpajakan*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal 3

Lebih lanjut di dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang menyatakan sebagai berikut :

Bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan salah satu sumber Pendapatan Daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembiayaan daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Sehubungan dengan hal tersebut dapat dikatakan definisi pajak menurut Rochmat Soemitro dalam bukunya :Azas dan Dasar Perpajakan Jilid I” antara lain sebagai berikut :

“Pajak adalah perikatan yang timbul karena Undang-undang (jadi dengan sendirinya) yang mewajibkan seseorang yang memenuhi syarat (Tatbestand) yang ditentukan dalam Undang-undang, untuk membayar suatu jumlah tertentu kepada negara (masyarakat) yang dapat dipaksakan, dengan tiada imbalan secara langsung dapat ditunjuk, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara (pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, fungsi bugdeter)”.³

Dengan demikian ditarik kesimpulan ciri-ciri yang melekat pada pengertian pajak antara lain sebagai berikut :

- a. Berdasarkan Undang-undang (yang dapat dipaksakan), dalam arti walaupun negara mempunyai hak untuk memungut pajak namun pelaksanaannya dengan persetujuan dari rakyat melalui Undang-undang.

³ Rochmat Soemitro, *Azas dan Dasar Perpajakan Jilid I*, Refika Aditama, Bandung, 1998, hal 51

- b. Iuran masyarakat kepada negara, dalam arti bahwa yang berhak melakukan pemungutan pajak hanyalah negara dengan alasan apapun swasta atau partikelir tidak boleh memungut pajak, pajak adalah suatu pungutan yang merupakan hak prerogatif pemerintah.
- c. Tanpa jasa timbal (prestasi) dari negara yang dapat langsung ditunjuk, dalam arti bahwa jasa timbal atau kontra prestasi yang diberikan oleh negara kepada rakyatnya tidak dapat dihubungkan secara langsung dengan besarnya pajak.
- d. Untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang bersifat umum, dalam arti bahwa pengeluaran-pengeluaran pemerintah tersebut mempunyai manfaat bagi masyarakat umum. 4

Didalam sistem dan pelaksanaan perpajakan di Indonesia sudah diadakan tiga kali reformasi dibidang perpajakan, adapun ketiga reformasi perpajakan tersebut dilatarbelakangi oleh kondisi lingkungan yang berbeda dan perbedaan tersebut menyebabkan perbedaan orientasi strategis dari kebijakan-kebijakan perpajakan. Dalam reformasi perpajakan pertama dimulai pada tahun 1983, dengan dikeluarkannya tiga Undang-undang pajak baru yaitu Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang

4 H.S. Munawir, *Opcit*

Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Barang Mewah, kemudian tahun 1985 dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan dan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1985 tentang Bea Materai, semua dilatarbelakangi oleh kesulitan dana pembangunan yang disebabkan turunnya harga minyak dan bumi di pasar dunia.

Didalam reformasi perpajakan pertama terdapat suatu perubahan sistem mendasar yaitu *official assessment* menjadi *self assessment* dan dalam *self assessment* wajib pajak tidak menjadi obyek tetapi justru menjadi subyek yang diharapkan aktif berpartisipasi dalam sistem perpajakan nasional, kemudian pada decade tahun 1994 reformasi perpajakan kedua dimulai dengan dilatarbelakangi oleh kondisi lingkungan yang berbeda dengan yang dihadapi saat reformasi perpajakan pertama dan diarahkan untuk mengelaborasi permasalahan dengan kemajuan yang sangat pesat di era globalisasi dan dibidang teknologi, maka mendorong dilakukan perubahan terhadap peraturan perpajakan. Perubahan tersebut meliputi Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang dirubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1994, Undang undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Barang Mewah dirubah dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1994, Kemudian pada Tahun 1985 dikeluarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun

1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan yang dirubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1994. Hal ini tercermin pada peraturan-peraturan perpajakan baik yang terdapat dalam hukum pajak formal maupun hukum pajak materiil. 5

Dalam upaya untuk lebih memberikan keadilan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan agar lebih dapat menciptakan kepastian hukum, maka pada Tahun 2000 dilakukan reformasi perpajakan ketiga terhadap perubahan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang dirubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1994 dan dirubah dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000, Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang dirubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1994 serta dirubah dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Barang Mewah yang dirubah dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1994 serta telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000.

Di samping pemungutan oleh negara dalam bentuk pajak, pemerintah juga melakukan pemungutan-pemungutan lain diantaranya retribusi, sumbangan, bea dan cukai, sehingga hasil reformasi perpajakan ketiga dalam perpajakan daerah adalah lahirnya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997

5 Miyasto, *Op cit*

pada tanggal 23 Mei 1997 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang disahkan pada tanggal 20 Desember 2000, dengan demikian pajak hanya dapat dpungut oleh pemerinta, dan pemerintah baru dapat memungut pajak kalau sudah ada Undang-undangnya serta peraturan pelaksanaanya, serta pajak merupakan kewajiban bagi masyarakat yang bila diabaikan akan terkena sanksi sesuai dengan Undang-undang tersebut.

Reformasi perpajakan ketiga telah melahirkan ketentuan-ketentuan perpajakan yang relatif akomodatif terhadap perubahan eksternal dibandingkan dengan ketentuan-ketentuan perpajakan dalam reformasi perpajakan pertama, akan tetapi masih ada beberapa masalah yang perlu mendapat perhatian, terutama berkaitan dengan asas keadilan dalam perpajakan dan konsistensi dari ketentuan-ketentuan perpajakan tersebut, dan kedua hal inilah yang sering menimbulkan konflik antar wajib pajak dan fiskus.

Adapun yang dimaksud dengan retribusi adalah iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan dapat jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan dalam retribusi bersifat ekonomis, karena siapa yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah dia tidak dikenakan iuran tersebut, misal retribusi parkir, pasar, uang kuliah, uang ujian dan sebagainya. Dengan perkataan lain retribusi adalah pungutan yang dikaitkan secara langsung dengan balas jasa yang diberikan oleh pemerintah kepada pembayar retribusi.

Semua pungutan tersebut dilakukan oleh negara terhadap kekayaan rakyat, yang akan digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan negara yang hasilnya langsung dan tidak langsung dapat dirasakan oleh rakyat.

Pada hakekatnya dengan keluarnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, maka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan dan akuntabilitas serta memperkuat potensi dan keanekaragaman daerah. Untuk itu Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 perlu disesuaikan dengan perkembangan dan keadaan dalam bentuk sesuai dengan otonomi daerah dan dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000.

Bentuk dan jenis Pendapatan Asli Daerah yang dipungut oleh daerah harus diartikan sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan untuk itu Pemerintah Daerah harus mampu mrmberdayakan masyarakat dan sebaliknya masyarakat secara aktif berperan serta dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah. 6

6. Kebijakan Departemen Dalam Negeri di bidang Pendapatan dan Keuangan Daerah, *Makalah Rapat Koordinasi Teknis Direktorat Jenderal Umum Daerah*, Jakarta, Tanggal 23 Maret 2000

Dari beberapa sumber pendapatan daerah, penerimaan dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu andalan dalam pembiayaan dan pelaksanaan otonomi daerah yang dituntut mampu membangun dan menjalankan roda pemerintahan sendiri, hal ini dapat dipahami karena :

1. Penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah yang besar dan proposional merupakan tolok ukur bagi daerah terhadap kemampuan untuk membiayai secara mandiri penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
2. Pajak daerah dan retribusi daerah dipengaruhi oleh asas ekonomis dan asas non distori.
3. Mendorong masyarakat untuk berperan aktif dan bertanggung jawab dalam melaksanakan hak dan kewajiban sebagai warga negara.

Peraturan Perundang-undangan yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah adalah Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang merupakan perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, sedangkan melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menetapkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber Pendapatan Daerah dalam melaksanakan otonominya, disamping penerimaan yang berasal dari pemerintah berupa subsidi / bantuan dari bagi hasil pajak dan bukan pajak. Sumber Pendapatan Daerah tersebut diharapkan menjadi sumber pembiayaan dan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.

Dari uraian-uraian tersebut dapat jelaslah, bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab dengan titik berat pada daerah Kabupaten / Kota.

Dengan penyederhanaan ini, sekaligus daerah diharapkan mampu menutup hilangnya penerimaan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah yang kurang potensial, tetapi saat ini dpungut oleh daerah, oleh karena itu Pemerintah Daerah diharapkan untuk menitikberatkan perhatiannya pada dasarnya merupakan beban masyarakat, maka perlu dijaga agar kebijaksanaan perpajakan tersebut memberikan beban yang adil.

Kondisi geografis dan luas negara serta kondisi sosial ekonomi seringkali digunakan untuk menentukan pemerintahan daerah, maka pembangunan diarahkan dengan memperhatikan prioritas dan potensi daerah, sehingga Pemerintah Daerah dapat menjalankan otonomi daerahnya dan apabila monerima cukup sumber keuangan untuk melaksanakan fungsinya yaitu dengan melalui perimbangan keuangan, mrmungut pajak dengan tarif tertentu dan mengadakan kegiatan usaha yang menghasilkan pendapatan dan lain-lainnya.

Pada hakekatnya dengan pengimplentasian peraturan-peraturan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tentang berperannya pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang

sebagai konsekwensi terhadap penyelenggaraan otonomi daerah dengan segala konsekwensi pemberdayaannya,

B. Perumusan Masalah

Pada dasarnya fungsi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah merupakan suatu indikator suatu daerah mengenai kemampuan pemberdayaan masyarakat dan tingkat kemajuan suatu daerah dengan indikator meningkatnya hasil pendapatan daerah melalui pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah.

Berdasarkan tanggung jawab (accountability) Pemerintah Daerah dalam mengelola dan memanfaatkan pajak daerah dan retribusi daerah, maka pajak daerah dan retribusi daerah dipungut berdasarkan penetapan Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKPD) dan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) atau dokumen lain yang dipersamakan.

Sejak ditetapkannya Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, maka peranan Pemerintah Daerah dalam pembiayaan pembangunan menjadi sangat penting, oleh itu kemampuan daerah dalam pencarian sumber dana sangat diperlukan terutama sektor pajak daerah dan retribusi daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka yang menjadi perumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peranan pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang ?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi kendala atau hambatan berperannya pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang ?
3. Bagaimanakah konsistensi peraturan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap peranan pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang ?

C. Kerangka Teoritis

Pada hakekatnya menurut Rochmat Soemitro bahwa pajak merupakan peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk publik saving yang merupakan sumber utama untuk membiayai publik investment.⁷

Sedangkan menurut S.I. Djajadiningrat pajak merupakan suatu kewajiban menyerahkan sebagian dari kekayaan ke kas negara disebabkan suatu keadaan, kejadian dan perbuatan yang merupakan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman. Menurut peraturan yang ditetapkan

7. HS. Munawir, *Perpajakan*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hal 5

pemerintah serta dapat dipaksakan, tetapi tidak ada jasa timbal balik dari negara secara langsung, untuk memelihara kesejahteraan umum. 8

Pajak mempunyai peranan yang sangat penting bagi negara yaitu sebagai salah satu sumber penerimaan dan pembangunan serta sebagai alat regulasi. Hal ini berarti pajak dapat digunakan untuk mengatur redistribusi pendapatan, stabilitas ekonomi, realokasi sumber-sumber ekonomi dan persaingan.

Pada dasarnya menurut Miyasto secara historis pajak sudah lama menjadi bagian yang menyatu dalam kehidupan suatu bangsa. Mazhab Klasik yang dipelopori oleh Adam Smith, David Ricardo, Jhon Struat Mill dan Thomas Maltus, pajak sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam kehidupan suatu bangsa. Dari pajak inilah negara membiayai kegiatan-kegiatan administrasi pemerintahan, angkatan perang dan pembangunan serta dapat digunakan sebagai instrumen penting untuk membangun keunggulan-keunggulan strategis suatu bangsa membandingkan bangsa lain. 9

Pajak juga dapat dikatakan suatu kewajiban menyerahkan sebagian dari kekayaan ke kas negara disebabkan suatu keadaan, kejadian dan

8. Amat Cahyono, *Perpajakan Edisi Kedua*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, hal 3

9. Miyasto, *Sistem Perpajakan Nasional dalam Era Globalisasi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Ilmu Ekonomi, Semarang, UNDIP, 1997, hal 2

perbuatan hukum, menurut peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah serta dapat dipaksakan, tetapi tidak ada jasa timbal balik dari negara secara langsung, untuk memelihara kesejahteraan umum. 10

Dengan demikian, dapat dikatakan pajak hanya dapat dipungut oleh pemerintah dan pemerintah baru dapat memungut pajak jika sudah ada undang-undangnya serta peraturan pelaksanaannya, sehingga pajak merupakan kewajiban bagi masyarakat yang bila diabaikan akan terkena sanksi sesuai dengan undang-undang pajak tersebut.

Sedangkan menurut Rochmat Soemitro, pembenaran pemungutan pajak oleh pemerintah berdasarkan beberapa teori antara lain :

- a. Teori Asuransi, yang mengatakan bahwa pajak itu diibaratkan suatu premi asuransi yang harus dibayar oleh setiap orang karena orang mendapatkan perlindungan atas haknya dari pemerintah.
- b. Teori Daya Pikul, setiap wajib membayar pajak sesuai dengan daya pikul masing-masing.
- c. Teori Kepentingan, teori ini mengukur sesuai dengan besarnya kepentingan wajib pajak yang dilindungi. Makin besar kepentingan yang dilindungi, makin besar pajak yang harus dibayar.

10. S.I. Djajadingrat, *Ibid*, hal 3

- d. Teori Daya Beli, merupakan teori yang menyedot uang dari rakyat dan dikembalikan dari rakyat.
- e. Teori Kewajiban Mutlak, teori ini berdasarkan pada organ teori yang menyatakan bahwa negara merupakan satu kesatuan dalam arti, negara memberi hidup kepada warganya, maka membebani kewajiban.

Pada dasarnya untuk melakukan pemungutan pajak dapat didekati berbagai segi hukum, ekonomi, sosiologi, keuangan, pembangunan dan administratif, disamping itu melakukan pemungutan melalui retribusi, sumbangan, bea dan cukai yang terbagi atas pajak pusat dan pajak daerah. Pemungutan pajak yang dilakukan pemerintah juga memuat pokok-pokok pemikiran yang dituangkan secara regulatif yang memuat syarat-syarat pembuatan Undang-undang Pajak, dasar pelaksanaan Undang-undang Pajak, dasar-dasar mendapat keadilan dalam hukum pajak, dasar ekonomi pajak, sumber keuangan negara, dasar sosiologis pajak, dasar penggunaan hasil pajak, dasar politik dan kebijaksanaan pajak. 11

Untuk melaksanakan policy / kebijaksanaan pajak tersebut dan menurut Soemitro Djojohadikusumo yaitu sebagai berikut :

“Kebijaksanaan Fiskal sebagai alat pembangunan harus mempunyai satu tujuan bersamaan, yaitu secara langsung menemukan dana yang akan digunakan untuk menyalurkan publik investment dan secara tidak langsung

11. Rochmat Soemitro, *Azas dan Dasar Perpajakan Jilid I*, Grafika Aditama, Bandung, 1999, hal 50

digunakan untuk menyalurkan privat saving kearah sektor yang produktif maupun digunakan untuk mencegah pengeluaran yang menghambat pembangunan".¹²

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah pungutan pajak yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah baik Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Kabupaten / Kota. Pemungutan pajak diatur melalui Perundang-undangan. Merujuk kepada pengaturan tentang pajak daerah dan retribusi daerah dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan :

Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan yang dapat dipaksakan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.¹³

Dari definisi tentang pajak tersebut bahwa pajak harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

1. Iuran rakyat kepada negara, ini berarti yang berhak memungut pajak hanyalah negara, iuran tersebut berupa uang (bukan barang).
2. Berdasarkan Undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya.

12. Rochnat Soemiro, *Pajak dan Pembangunan*, PT Eresco, Bandungm 1988, hal 246

13. Lihat Pasal 1 Angka 6 Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 *tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*

3. Tanpa jasa timbal atau kontraprestasi yang secara langsung dapat ditunjuk, dalam pembayaran pajak ini dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah digunakan untuk membiayai rumah tangga negara yaitu pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas. 14

Sedangkan yang dimaksud dengan retribusi daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atau jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. 15

Retribusi pada umumnya berhubungan langsung dengan prestasinya, retribusi berdasarkan atas peraturan-peraturan yang berlaku umum dan untuk menaatinya yang berkepentingan dapat dipaksa pula yaitu "barang siapa ingin mendapat prestasi tertentu dari pemerintah harus membayar", cara pembayaran ini bermacam-macam, kadang-kadang tidak dengan uang melainkan dengan meterai, sebagai contohnya adalah ada dalam akta berburu, menangkap ikan, bahkan ada yang memakai cara pemungutan pajak langsung (misal di Netherland), untuk pungutan uang sekolah orang tua wali murid menerima semacam surat ketetapan pajak (aanslagbiljet) dengan demikian

14. Mardiasmo, *Perpajakan*, Andi, Yogyakarta, 1995, hal 1

15. Lihat Pasal 1 Ayat (26) *Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000*

dapat dikatakan disini bahwa dari membayarnya saja, pada umumnya tidaklah dapat diketahui, kita berhadapan dengan suatu retribusi atau dengan pajak. 16

Dalam perkembangan kehidupan negara Republik Indonesia dengan pelaksanaan pembangunan nasional memerlukan dukungan dana dari pihak pemerintah dan potensi masyarakat, untuk itu aspek perpajakan merupakan sarana yang mempunyai peran dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional. Di samping itu pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah guna pembiayaan pembangunan dalam rangka otonomi daerah, maka dapat dikatakan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah sangat erat kaitannya dengan pembangunan ekonomi daerah, sehingga dapat dikatakan menurut Todaro keberhasilan ekonomi ditunjukkan oleh tiga nilai pokok antara lain :

1. Berkembangnya kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokoknya (*Basic needs*);
2. Meningkatnya harga diri (*self-esteem*) masyarakat sebagai manusia;
3. Meningkatnya kemampuan masyarakat untuk memilih (*freedom from servitude*) merupakan salah satu hak asasi manusia. 17

16. R. Santoso Brotodihardjo, 1984, *Pengantar Ilmu Pajak, Edisi Ketiga*, PT Refika Aditama, Bandung, hal 7

17. Lincoln Arsyad, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*. BPFE, Yogyakarta, 1999, hal 5-6

Berarti antara pembangunan ekonomi dengan perpajakan (pajak daerah dan retribusi daerah) mempunyai hubungan yang bersifat interdependensi, dan berarti keberhasilan pembangunan ekonomi akan mampu menaikkan penarikan pajak dan retribusi yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah, sebaliknya dengan penarikan pajak daerah dan retribusi daerah akan mampu pula meningkatkan pembangunan ekonomi di daerah yang merupakan urat nadi dari pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Seiring dengan perkembangan masyarakat dan politik , Indonesia saat ini memasuki era globalisasi dan reformasi, maka pengalaman masa lalu mengajarkan bahwa kebijaksanaan di daerah yang diputuskan dari pusat berdasarkan pendekatan “ *Top down* “ sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan daerah, maka salah satu cara mengatasi kemacetan dan ketidaksesuaian antara kebijaksanaan yang diputuskan dari pusat dan kondisi daerah adalah harus segera dibuat sebuah kerangka kebijaksanaan yang sangat strategis. Salah satu kebijaksanaan mendasar yang sesuai keadaan saat ini adalah otonomi

daerah. 18

Perkembangan masyarakat dan politik ditegaskan oleh Syahda Guruh bahwa negara selalu berevolusi beberapa bentuk, berubah sistem, berubah orang dan sebagainya. 19

Dengan demikian sejalan hal tersebut pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui Perundang-undangan tentang otonomi daerah yakni Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berorientasi pada otonomi daerah dan seluruh kebijakan tersebut mrelakat pada kepentingan daerah masing-masing dengan kata lain Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk membuat kebijakan dan mengatur rumah tangganya sendiri.

Adapun upaya yang paling dominan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Pemerintah Daerah adalah dengan melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang sangat menentukan kelangsungan hidup dan otonomnya daerah yang bersangkutan.

Walaupun demikian dalam sejarah pemerintahan di berbagai isu otonomi selalu mengundang perbedaan pendapat dan dalam banyak kasus hak otonom sesuatu daerah hanya diperoleh dari pemerintah pusat, setelah terjadinya konflik, sehingga otonomi diakui sebagai suatu prinsip yang

18. Syaukani, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerbang Dayaku, Yogyakarta, 2000, hal 139-140

19. Syahda Guruh, *Menimbang Otonomi VS Federal*, PT Remaja Rodakarya, Bandung, 2000, hal 8

diperlukan demi efisiensi pemerintah. 20 Dengan demikian dalam rangka peningkatan pendapatan daerah, maka pelimpahan wewenang pusat kepada daerah untuk mengelola pembangunan dijalankan secara progresif, sehingga dapat memacu gerak pembangunan khususnya pembangunan ekonomi di daerah. Wewenang pokok yang perlu dilimpahkan terutama harus mencakup bidang perencanaan pembangunan, dana subsidi dari Pemerintah Pusat, pengelolaan sumber-sumber dana untuk peningkatan pendapatan daerah melalui bagi hasil pendapatan negara yang diperoleh dari daerah yang bersangkutan serta pengendalian dan pertanggungjawaban pelaksanaan pembangunan ekonomi di daerah.

Dalam rangka pembangunan khususnya pembangunan ekonomi melalui pelaksanaan otonomi selalu dikaitkan dengan kemampuan Pemerintah Daerah untuk menggali sumber daya keuangan terutama pada sektor pajak, maka dapat dikatakan pajak daerah dan retribusi daerah mempunyai peranan yang besar dalam pelaksanaan peningkatan pendapatan daerah.

Pajak daerah dan retribusi daerah dapat dikatakan merupakan jiwa di daerah, oleh karena tanpa adanya pajak daerah dan retribusi daerah, maka

20. Muh. Ryaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, Yarsif Watampoe (Anggota I IKAPI), Jakarta, hal 102

daerah tidak akan berkembang, kecuali apabila daerah tersebut mempunyai pendapatan dari sumber-sumber alam yang tinggi atau perdagangan / industri-industrinya. Jadi dapat dikatakan pada hakekatnya pajak mengenai hidup daerah secara ekonomis bukan secara manusiawi, demikian pula dengan kebutuhan daerah, sehingga kebutuhan daerah adalah kelangsungan hidup organ-organ daerah yang mampu melaksanakan fungsinya masing-masing yang lain dari kebutuhan fisik, dan banyak sedikitnya uang yang diperlukan tersebut tergantung dari tingkat ekonomi daerah serta masyarakatnya, maka dengan demikian lebih besar tingkat ekonomi suatu daerah, sehingga lebih besar kebutuhannya dan lebih besar pendapatan yang diperlukan.

Adapun pajak-pajak yang ditangan pemerintah benar-benar digunakan untuk meningkatkan ekonomi masyarakat dan tercermin dalam tingkat kesejahteraan rakyat, dengan demikian lebih sejahtera dan lebih makmur masyarakat, lebih tinggi tingkat ekonominya, maka dapat dikatakan bahwa pajak-pajak disamping melangsungkan kehidupan negara (dengan anggaran rutinnya) juga digunakan untuk pembangunan yang menyejahterakan dan memakmurkan rakyat Indonesia melalui anggaran pembangunan. 21

Pada hakekatnya bagi suatu daerah, pajak daerah dan retribusi daerah memegang peranan penting yaitu sebagai salah satu sumber penerimaan yang

21. Rochmat Soemitro, *Op cit*, hal 46

akan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah dan pembangunan sebagai alat regulasi pajak yang dapat digunakan untuk mengatur retribusi pendapatan, stabilitas ekonomi, relokasi sumber-sumber ekonomi dan persaingan.

Dengan demikian terdapat adanya usaha menciptakan model-model pembangunan dan pemahaman model-model pembangunan adalah kombinasi antara analisa linguistik dan analisa sosiologis, 22 maka dapat dikatakan pembangunan daerah khususnya pembangunan ekonomi sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai sub sistem Pemerintahan Negara dimaksudkan untuk peningkatan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat, maka sebagai daerah otonom, maka daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab kepentingan masyarakat dan pertanggungjawaban masyarakat.

22. Belin & Totten, *Modernisasi : Masalah Model Pembangunan*, Yayasan Ilmu-ilmu sosial, Jakarta, 1980, hal 60

D. Tujuan dan Kontribusi Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang akan dicapai di dalam penelitian ini yaitu untuk mengevaluasi dan menjelaskan peranan pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang, oleh karena itu tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan memahami peranan pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang.
2. Untuk melakukan inventarisasi faktor-faktor yang menjadi kendala untuk beroperannya pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang.
3. Untuk mengamati dan mempelajari konsistensi peraturan pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang.

2. Kontribusi Penelitian

1. Hasil penelitian dapat dipakai pemerintah dalam membuat kebijakan yang strategis dalam peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah.
2. Diharapkan dapat dipakai untuk pengembangan dalam rangka mencari dan untuk mendapatkan pemikiran baru mengenai pajak daerah dan retribusi daerah untuk menunjang pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang.

3. Hasil penelitian ini diharapkan untuk mengembangkan pandangan keilmuan peneliti dalam rangka memajukan ilmu pengetahuan terutama berkaitan dengan Hukum Ekonomi dan Teknologi dalam bidang Hukum Pajak khususnya berkaitan dengan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Untuk melakukan penelitian hal yang paling utama adalah objek sebagai sasaran penelitian. Di dalam penelitian ini objeknya tentang peranan pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah, sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan atau dokumen-dokumen hukum yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah, kemudian dilengkapi dengan kajian tentang konsistensi pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah yang lokasi penelitian ditetapkan di Kabupaten Semarang.

Alasan pengambilan Kabupaten Semarang sebagai lokasi penelitian berdasarkan teknik sampel dengan memakai *purpose sampling*, dan pendekatan *purpose sampling* dilakukan karena keterbatasan waktu, tenaga dan biaya. 23

23. Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hal 51

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan dua model pendekatan yang bersifat yuridis normatif dan yuridis sosiologis.

Untuk mencapai tujuan penelitian tersebut lebih ditekankan pada pendekatan yang bersifat yuridis normatif (*normative legal approach*), hal ini berdasarkan pada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri dan Peraturan Daerah.

Kegiatan dalam penelitian yuridis normatif meliputi :

- a. Memilih pasal-pasal yang bersifat norma hukum.
- b. Menyusun sistematika dari pasal-pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu.
- c. Menganalisis pasal-pasal tersebut dengan menggunakan asas-asas hukum yang ada.
- d. Menyusun suatu konstruksi dengan persyaratan :
 - 1) Mencakup semua bahan hukum yang diteliti
 - 2) Konsisten
 - 3) Memenuhi syarat-syarat estetis

4) Sederhana. 24

Sedangkan untuk tujuan penelitian kedua pada penelitian ini menggunakan pendekatan yang bersifat yuridis sosiologis (*sociolegal research*) dan menurut Sunaryati Hartono, penggunaan metode yuridis sosiologis dalam suatu penelitian disamping metode normatif akan memberikan bobot lebih pada yang bersangkutan. 25

Pada hakekatnya pendekatan yang bersifat yuridis sosiologis untuk melihat hukum tidak hanya sebagai *law in book*, akan tetapi sebagai *law in action*. 26

Metode pendekatan ini mempunyai maksud yaitu pendekatan terhadap hukum dengan mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam kehidupan bermasyarakat yang terjadi dari perilaku-perilaku anggota masyarakat yang mempola.

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif dengan beberapa pertimbangan :

- a. Menyesuaikan metode kualitatif mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda.

24. Ronny Hanitjo Soemitro, *Op cit*, hal 33

25. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20*, Alumni, Bandung, hal 4

26. Sajipto Rahardjo, *Hukum dalam Prespektif Sosial*, Alumni, Bandung, 1981, hal 6

- b. Menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dengan responden.
- c. Lebih peka dan dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi. 27

3. Spesifikasi Penelitian

Untuk mendekati pokok masalah, maka metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah kombinasi antara penelitian *sociolegalapproach* dengan penelitian yuridis normatif dengan analisis kualitatif. Max Weber menamakan pendekatan ini sebagai suatu *Interpretative Understanding*, 28 yaitu dengan cara menjelaskan peranan pajak daerah dan retribusi daerah melainkan juga untuk memperoleh penjelasan yang bersifat internal yaitu tujuan diimplementasikannya ketentuan-ketentuan pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang.

27. Ronny Hanitijo Soemitro, *Perbandingan antara Penelitian Hukum Normatif dengan Penelitian Hukum yang Empiris*, Majalah Masalah-masalah Hukum, UNDIP, Semarang Nomor 9 Tahun 1991, hal 44

28. Satjipto Rahardjo, *Op cit*, 2000, hal 327

F. Metode Pengumpulan Data

1. Jenis Data

Di dalam penelitian ini menggunakan 2 (dua) jenis data, yaitu :

1) Data Primer

Untuk mencapai tujuan dari penelitian ini yaitu untuk memberikan penjelasan bagaimanakah peranan pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang, mengidentifikasi faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala atau hambatan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang dan juga mengidentifikasi konsistensi Peraturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam pembangunan daerah di Kabupaten Semarang, maka diperlukan data-data yaitu :

- Jumlah wajib pajak dalam pajak daerah dilihat dari penyebarannya berdasarkan jenis wajib pajak perorangan dan badan hukum.
- Jumlah wajib pajak dalam pajak daerah per sektor pungutan.
- Pertumbuhan dan realisasi penerimaan pajak daerah per sektor lima tahun terakhir.

- Prosentase kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Semarang.
- Dan data-data lain yang diperlukan sesuai dengan perkembangan di lapangan.

2) Data Sekunder

Adapun data sekunder yang diperlukan adalah data-data yang sifatnya memperjelas dan melengkapi terhadap data primer tersebut di atas dan data sekunder yaitu data yang dapat mendukung data primer, yang diperoleh dari hasil studi kepustakaan dan dokumentasi yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti. Dapat diperoleh dari hasil-hasil penelitian terdahulu, peraturan-peraturan, buku-buku literature, dokumen-dokumen, majalah, koran dan lain-lain yang ada kaitannya dengan perpajakan nasional pada umumnya serta pajak daerah dan retribusi daerah pada khususnya.

2. Sumber Data

1) Sumber Data Primer

Sumber data primer ini diperoleh melalui wawancara dengan para informan (responden) yang ditentukan sebelumnya.

Untuk menentukan informan (responden) tersebut agar dapat informasi yang sesuai dengan elemen dan fokus permasalahan, maka penentuannya dilakukan secara *purposive* (bukan acak) yaitu sesuai dengan tujuan penelitian.

Di dalam memilih informasi agar memperoleh informasi dapat dilakukan secara tuntas, Spradley menggunakan beberapa kriteria yaitu :

- Subjek yang telah cukup lama dan intensif “menyatu” dengan suatu kegiatan atau “medan aktivitas” yang menjadi satu fokus penelitian. Subjek tidak hanya sekedar tahu dan dapat memberikan informasi, tetapi juga telah menghayati secara sungguh-sungguh sebagai akibat dari keterlibatannya (melalui enkulturisasi) yang cukup lama pada lingkungan yang bersangkutan.
- Subjek yang masih terlibat penuh / aktif pada lingkungan kegiatan yang menjadi sasaran penelitian.
- Subjek yang mempunyai cukup banyak waktu dan kesempatan untuk dimintai informasi.
- Subjek yang dapat memberikan informasi tidak cenderung “diolah” atau “dikemas” terlebih dahulu mereka masih relatif “lugu” dalam memberikan informasi. Persyaratan ini

berkaitan dengan upaya untuk mendapatkan informasi yang lebih deskriptif / faktual.

- Subjek yang sebelumnya tergolong masih “asing” dengan peneliti, sehingga peneliti dapat merasa lebih tertantang untuk “belajar” sebanyak mungkin dari subjek semacam “guru baru”.²⁹

Adapun informasi awal atau responden awal yang dijadikan sumber informasi dalam penelitian ini adalah

- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Semarang, bagian koordinasi pembangunan daerah pada kantor ini yang akan dijadikan sampel karena akan memberikan informasi tentang pengembangan pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang.
- Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang, dijadikan sampel karena akan memberikan informasi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dan perkembangan pendapatan daerah di Kabupaten Semarang.

2) Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder di dalam penelitian ini diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumen-dokumen lain yang ada

29. Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990, hal 26

kaitannya dengan fokus penelitian ini.

G. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dan informasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan melihat dan memperoleh dan memperdalam buku-buku referensi mengenai pajak daerah dan retribusi daerah, laporan-laporan hasil penelitian terdahulu, karya-karya ilmiah lainnya.

Disamping penelitian ini juga melakukan pengumpulan data informasi yang bersumber dari non manusia seperti dokumen (*documents*), rekaman (*records*), foto, bahan statistik dan bahan-bahan tulisan lainnya. Keuntungan pengumpulan data dari sumber non manusia ini adalah menurut Lincoln dan Cuba antara lain informasi yang telah tersedia dan siap pakai dan peneliti tinggal memanfaatkan saja karena relatif mudah dan murah untuk memperoleh. 30

30. Sanafiah Faisal, *Ibid*, hal 28

b. Wawancara

Disamping pengumpulan data dan informasi melalui studi kepustakaan, juga dilakukan melalui wawancara kepada para informan (responden). Adapun kriteria dan teknik wawancara yang dilakukan secara linier adalah :

1. Wawancara Tidak Berstruktur

Dalam wawancara tidak berstruktur ini peneliti tidak terikat oleh susunan pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya, dengan maksud agar wawancara dapat berlangsung luwes, lebih terbuka sehingga dapat diperoleh informasi yang lebih kaya, lengkap serta dapat mengetahui persepsi informasi terhadap permasalahan yang diteliti.

2. Wawancara Secara Terus Terang

Dalam wawancara ini informan sudah mengetahui untuk keperluan apa informasi yang diberikannya. Jadi peneliti sejak awal sudah memberitahukan kepada informan mengenai tujuan wawancara.

3. Wawancara Yang Menempatkan Informan Sebagai Sejawat

Karena peneliti sadar betul bahwa hasil penelitian tergantung dari informasi di sini merupakan kunci terhadap baik tidaknya hasil penelitian, oleh karena itu dalam penelitian

kualitatif selalu menempatkan informan sebagai *Co-researcher*.

Data / informasi yang diharapkan dalam wawancara ini adalah bersifat verbal dan non verbal. 31 Data / informasi verbal diperoleh melalui percakapan atau tanya jawab, sedangkan data / informasi non verbal adalah ucapan yang disertai dengan gerak badan, tangan atau perubahan wajah dari informan, sehingga hasil wawancara ini dapat berupa pandangan informan terhadap masalah yang diteliti dari sudut prseptifnya, menurut pikiran dan perasaannya (*Informasi Emic*).

H. Analisa Data

Data yang telah dikumpulkan dalam penelitian baik data primer maupun sekunder, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif

Adapun ada 3 (tiga) teknis analisis data / informasi yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu :

31. Norma S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1990, hal 30

a. Analisis Domain

Agar tercapainya tujuan pertama penelitian ini yaitu dalam rangka menjelaskan sejauh mana peranan pajak daerah dan retribusi daerah di Kabupaten Semarang, maka terhadap data primer dan hasil wawancara yang didapat, akan dilakukan analisis yang bersifat umum untuk mengetahui pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah di Kabupaten Semarang. Jadi hasilnya masih tingkat permukaannya saja, yaitu sekedar mengetahui domain-domain yang menjelaskan tujuan pertama penelitian ini.

b. Analisis Taksonomis

Agar tujuan penelitian ini tercapai yaitu dalam rangka mengidentifikasi konsistensi peraturan-peraturan pajak daerah dan retribusi daerah dan berkaitan dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004, maka akan dilakukan analisis terhadap data primer seperti Peraturan-peraturan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah serta berdasarkan hasil wawancara tentang hal-hal yang berkaitan dengan hal tersebut di atas, oleh karena itu dilakukan analisis taksonomis setelah dilakukan wawancara secara terfokus dengan maksud untuk mengetahui konsistensi Peraturan-peraturan pajak daerah

dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang.

c. Analisis Komponensial

Agar tercapai tujuan ketiga penelitian ini yaitu hal-hal yang menjadi kendala-kendala atau hambatan berperannya pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang, maka perlu dilakukan analisis komponensial yang dilakukan secara menyeluruh terhadap data primer dan sekunder maupun terhadap wawancara kepada informan.

Analisis ketiganya dilakukan secara simultan saat pengumpulan data dan informasi di lapangan (analisis domain digunakan pada tahap eksplorasi menyeluruh, sedangkan analisis taksonomis dan komponensial digunakan pada saat eksplorasi terfokus), setelah proses tersebut di atas kemudian dilakukan tahap pengecekan hasil penelitian dan penemuan kembali.

I. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai hasil penelitian yang dilakukan, maka tesis ini tersusun dalam 4 (empat) bab, yaitu :

- Bab I Dalam Bab I sebagai pendahuluan bab ini berisikan mengenai latar belakang penulisan tesis, yang diikuti perumusan permasalahan, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, kerangka teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan selanjutnya untuk memperoleh gambaran mengenai kerangka pemikiran dalam Bab I juga dibahas mengenai metode pengumpulan data sebagai alat untuk menentukan langkah-langkah penulisan, teknik pengumpulan data dan analisa data yang dapat mewujudkan kerangka pemikiran pada Bab II dan selanjutnya, agar lebih kongkret.
- Bab II Dalam Bab ini akan dipaparkan melalui kerangka pemikiran dengan pokok bahasan mengenai pengertian pajak, asas dan teori hukum pajak, pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi daerah, fungsi pajak daerah dan retribusi daerah, Peraturan-peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.
- Bab III Dalam Bab ini disajikan hasil-hasil dan analisis penelitian melalui data-data yang terkumpul selama penelitian baik data primer dan data sekunder dan dianalisis melalui metode yang digunakan. Sub Bab dari Bab III meliputi : peranan pajak daerah dan retribusi

daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang, faktor-faktor yang menjadi kendala atau hambatan untuk berperannya pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang dan konsistensi Peraturan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap berperannya pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang.

Bab IV Sebagai Bab penutup yang meliputi kesimpulan dan saran-saran, sehingga dalam bab ini dapat ditarik kesimpulan dari masing-masing fokus penelitian dalam kajian akademis serta dikemukakan saran-saran yang bersifat konstruktif yang bisa menjadi acuan dan pertimbangan untuk penentu kebijakan dan pelaksanaan kebijakan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Pajak

Pada mulanya pajak merupakan pemberian atau upeti rakyat kepada rajanya sebagai tanda bakti rakyat pada rajanya, maka hasil pajak ini digunakan untuk memelihara kelangsungan hidup kerajaan, kemudian seiring dengan perkembangan sekitar abad pertengahan dimana sudah ada pemisahan antara kebutuhan rumah tangga raja dan kebutuhan kerajaan, sehingga pajak tidak lagi merupakan pungutan yang bersifat sukarela tetapi sudah menjadi pungutan wajib yang digunakan oleh negara untuk membiayai pembangunan, pembayaran pegawai dan pengeluaran lainnya, oleh karena itu pajak menjadi pungutan paksa yang ditetapkan Undang-undang.

Pada hakekatnya pengertian pajak berbeda-beda tergantung dari sudut mana kita memandang kajian masalah pajak ini, namun demikian substansi dan tujuannya sama, sehingga kalau kita mendengar kata "pajak", maka timbul asosiasi bahwa pajak adalah sebagai hal yang memberatkan, merupakan pemerasan dan lain sebagainya, yang kesemuanya itu disebabkan banyak orang yang kurang menyadari apa pengertian "pajak" itu sebenarnya.

Sampai sekarang ini tidak ada pengertian pajak yang sifatnya universal dan dari sudut pandang yang berbeda, maka masing-masing sarjana yang melakukan kajian terhadap pajak memberikan pengertian sendiri, namun

demikian kalau ditelaah pada substansinya masing-masing, sehingga batasan pengertian tersebut mempunyai kesamaan unsur dengan ciri-ciri pajak adalah :

- a. Adanya peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintah.
- b. Pemungutan pajak dapat dipaksakan secara hukum dengan melalui dua cara yaitu Pengadilan atau menggunakan Surat Paksa.
- c. Pajak dapat dikenakan atas orang atau badan.
- d. Pajak dapat dipungut secara periodik maupun insidental.
- e. Pungutan pajak tidak dapat ditunjukkan ada jasa timbal balik secara langsung.
- f. Pajak mempunyai fungsi budgeter (sebagai sumber keuangan negara) dan fungsi mengatur. 32

Pajak sebenarnya adalah utang yaitu utang anggota masyarakat kepada masyarakat, sehingga dengan demikian pajak adalah masalah setiap orang dalam suatu masyarakat dan negara. Setiap orang yang hidup dalam suatu negara pasti harus berurusan dengan pajak baik mengenai asas-asasnya, jenis atau macam macam pajak yang berlaku dinegaranya, cara penghitungan dan tata cara pembayarannya serta hak dan kewajibannya sebagai wajib pajak. 33

Namun demikian pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam mengoptimalkan setiap keputusan dan kebijakan pemerintah yang

32. Eko Lesmana, *Sistem Perpajakan di Indonesia*, Buku Pertama, Prima Kampus Drafika, Jakarta, 1982, hal 6-7

33. HS. Munawir, *Op cit*, hal 3

berorientasi pada pembiayaan pelaksanaan pembangunan khususnya pembangunan ekonomi baik ditingkat pusat maupun daerah dalam mencapai tujuan nasional, oleh karena itu pajak merupakan salah satu sumber pembiayaan keuangan negara yang ditanggung oleh masyarakat secara bersama-sama.

Banyak para ahli dalam bidang perpajakan yang memberikan pengertian atau definisi yang berbeda-beda mengenai pajak, namun demikian berbagai definisi tersebut mempunyai inti atau tujuan yang sama dan ada beberapa definisi yang diungkapkan oleh para pakar antara lain :

1. Menurut Sommerfeld, pajak adalah suatu pengalihan sumber-sumber yang wajib dilakukan dari sektor swasta kepada sektor pemerintah berdasarkan Peraturan tanpa suatu imbalan kembali yang langsung dan seimbang, agar pemerintah dapat melaksanakan tugas-tugasnya dalam menjalankan pemerintahan. 34
2. Menurut N.J. Feldman dalam bukunya *De overheidsmiddelen van Indonesia, Leiden, 1949, Belastigen Zijn Overheid (Volgen Algeme door haar vastgesteelde nomen) verschuldigde afwigbareprestaties, waar tegenprestatie tegenover staat en uitsluitend dienen tot dekking van*

34. Muqodim, *Perpajakan Buku Satu*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hal 1
35. Erly Suandi, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, 2000, hal 7

uitgaven, pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terutang kepada penguasa (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum) tanpa adanya kontraprestasi dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran umum. 35

3. Menurut M.J.H. Smeets, pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terutang melalui norma-norma hukum dan yang dapat dipaksakan tanpa ada kontra prestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal individu, maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. 36
4. Menurut Soeparman Soemahamidjojo dalam desertasinya yang berjudul "Pajak berdasarkan Asas Gotong Royong", pajak adalah iuran wajib berupa uang atau barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum. 37
5. Menurut Prancis termuat dalam buku Leroy Beaulieu yang berjudul "*Tarite de la Science des Finances, 1906 L'impôt et la contribution soit directe soit dissimulée que la puissance Publique exige des Habitants ou des biens pour subvenir aux depense du Gouvernement*", pajak adalah bantuan baik langsung maupun tidak langsung yang dipaksakan oleh kekuasaan publik dari penduduk atau dari barang untuk menutup belanja pemerintah.

36. R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1989, hal 6

37. Erly Suandi, *Op cit*

Dengan demikian dari berbagai pengertian tersebut di atas dapat dikemukakan pengertian pajak secara lengkap sebagai berikut : "Pajak adalah suatu pengalihan sumber-sumber yang wajib dilakukan dari sektor swasta (dalam pengertian luas) kepada sektor pemerintah (kas negara) berdasarkan Undang-undang atau Peraturan, sehingga dapat dipaksakan, tanpa ada kontra prestasi yang langsung dan seimbang yang dapat ditunjukkan secara individual dan hasil penerimaan pajak tersebut merupakan sumber penerimaan negara yang akan digunakan untuk pengeluaran pemerintah baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan.

Pada hakekatnya dari definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan tentang ciri-ciri pajak yang melekat pada pengertian pajak sebagai berikut :

- a. Iuran masyarakat kepada negara, dalam arti bahwa yang berhak melakukan pemungutan pajak hanyalah negara dengan alasan apapun swasta atau partikelir tidak boleh memungut pajak, pajak adalah suatu pungutan yang merupakan hak prerogatif Pemerintah.
- b. Berdasarkan Undang-undang (yang dapat dipaksakan), dalam arti walaupun negara mempunyai hak untuk memungut pajak namun pelaksanaannya persetujuan dari rakyat yaitu melalui Undang undang.
- c. Tanpa jasa timbal (prestasi) dari negara yang dapat langsung ditunjuk, dalam arti jasa timbal atau kontra prestasi yang diberikan oleh negara kepada rakyatnya tidak dapat dihubungkan secara langsung dengan besarnya pajak.

- d. Untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang bersifat umum, dalam arti bahwa pengeluaran-pengeluaran Pemerintah tersebut mempunyai manfaat bagi masyarakat secara umum. 38

Pada dasarnya ditinjau dari pendekatan segi ekonomi pajak dapat dilihat dari :

- a. Mikro ekonomi., dalam hal ini pajak dilihat dari segi kepentingan dan kebutuhan individu saja, sehingga kebutuhan masyarakat tidak terpikirkan. Akibatnya timbul pengertian yang salah tentang pajak yaitu bahwa pajak dianggap sebagai beban yang memberatkan, karena ia mengurangi pendapatan seseorang, mengurangi daya beli seseorang yang mengurangi kesejahteraan individu.
- b. Makro ekonomi, pajak adalah peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintah berdasarkan Peraturan-peraturan yang dapat dipaksakan dan mengurangi income anggota masyarakat tanpa memperoleh imbalan yang secara langsung, tetapi sebaliknya pajak merupakan income bagi masyarakat, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran masyarakat (negara). 39

Dari pengertian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pajak ialah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum sehubungan tugas negara

38. Munawir, *Loc cit*

39. Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan 2*, PT Eresco, Bandung, 1991, hal 2-3
untuk menyelenggarakan pemerintahan dan kesejahteraan rakyat, sehingga

dapat dikatakan wujud kongkret pajak adalah mengalihkan kekayaan mereka yang mempunyai kewajiban untuk membayar pajak (wajib pajak), maka dengan demikian pembayaran pajak akan mengakibatkan kehilangan kesempatan untuk membelanjakan uang sebesar pajak yang dibayarkan, oleh karena itu ditinjau dari sudut pandang ekonomi, pembayaran pajak ini akan berakibat pada berkurangnya penghasilan yang dapat dibelanjakan (*disposable income*). 40

Terlepas rasa nasionalisme tersebut dan mungkin juga sifat karitatif yang dimiliki wajib pajak, sifat dasar umum yang melekat adalah adanya kecenderungan keengganan untuk membayar pajak dan keengganan untuk membayar pajak pada akhirnya merupakan perlawanan pajak. 41

Salah satu faktor timbulnya perlawanan pajak tersebut adalah pengorbanan (*sacrifice*) yang telah dikeluarkan oleh wajib pajak, tidak diimbangi dengan keuntungan (*benefit*) yang secara langsung dirasakan oleh wajib pajak, padahal pengorbanan tanpa mendapatkan keuntungan yang bersifat langsung ini merupakan ciri yang melekat pada pajak yang membedakan dari bentuk pungutan lain. Sifat khas pajak ini membawa konsekuensi bahwa

40. Ruiger Dornbusch dan Stanley Fischer, *Ekonomi Makro*, Edisi Ketiga, Tien Wah Press Pte Ltd, Singapura, 1985, hal 41-42

41. R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT Eresco, Bandung, 1995, hal 13-18

pelaksanaan pemungutan pajak harus dilaksanakan dengan hati-hati, misalnya seberapa besar dan bagaimana beban pajak ditentukan dari segi hukum harus juga dianalisis pada asas produk hukum yang seperti apa pembebanan harus ditetapkan, sebagaimana struktur pajak agar baik dan lain sebagainya.

Mendeskripsikan pengertian pajak dan ciri-ciri pajak tersebut, mengakibatkan adanya kesan oleh negara atau pemerintah memungut pajak semata-mata untuk mendapatkan uang atau sumber-sumber dari swasta untuk membiayai pengeluaran pemerintah, padahal tidak demikian dan pemungutan pajak mempunyai dua fungsi yaitu fungsi utama pajak sebagai sumber keuangan negara (*budgeter*) atau dengan kata lain fungsi pajak sebagai sumber penerimaan negara baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan serta fungsi mengatur (*regulerend*) yaitu fungsi mengatur suatu keadaan masyarakat dibidang sosial / ekonomi / politik sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah.

Dengan demikian kalau dikaitkan dengan tujuan pemungutan pajak dan akibat pemungutan pajak, maka pajak harus mempunyai struktur yang "baik", hal ini dengan bertitik tolak dengan pendapat Adam Smith dan ekonom-ekonom Inggris yang lain, maka menurut Musgrave and Musgrave bahwa struktur pajak yang "baik" harus memperhatikan aspek-aspek sebagai berikut :

- a. Penerimaan / pendapatan harus ditentukan dengan tepat.
- b. Distribusi beban pajak harus adil. Setiap orang harus dikenakan pembayaran pajak sesuai dengan kemampuannya.

- c. Yang menjadi masalah penting adalah bukan hanya pada titik mana pajak tersebut harus dibebankan, tetapi oleh siapa pajak tersebut akhirnya harus ditanggung.
- d. Pajak harus dipilih sedemikian rupa untuk meminimumkan terhadap keputusan perekonomian dalam hubungannya dengan pasar efisien.
- e. Struktur pajak harus memudahkan penggunaan kebijakan fiskal untuk mencapai stabilitasi dan pertumbuhan ekonomi.
- f. Sistem pajak harus menerapkan administrasi yang wajar dan tegas / pasti serta harus dipahami oleh wajib pajak.
- g. Biaya administrasi dan biaya-biaya lain harus serendah mungkin jika dibandingkan dengan tujuan-tujuan lain. 42.

Struktur perpajakan berkorelasi positif terhadap pembebanan pajak yang baik akan mengakibatkan pembebanan pajak secara adil pula, demikian juga sebaliknya, sedangkan pembebanan pajak sebagai suatu konsep dapat dilihat dari Undang-undang dan pembebanan secara ekonomi. 43 Keduanya tidak sama meskipun Undang undang merupakan suatu refleksi (yang mungkin tidak sempurna) dari preferensi pemberi suara (voter), namun begitu diundangkan undang-undang tersebut akan mengikat secara hukum.

42. Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, PT Eresco, Bandung, 1987, hal 15-16
43. Rochmat Soemitro, *Ibid*, hal 252-253

Dengan demikian dari rumusan Undang-undang dapat diketahui siapa yang harus menanggung beban pajak, namun konsep pembebanan pajak tidak saja dilihat juga dari segi hukum, tetapi dilihat juga dari cara pendekatan lain dengan pertimbangan :

1. Kita harus menyadari bahwa pada akhirnya setiap beban pajak harus ditanggung oleh orang perseorangan.
2. Distribusi beban akhir dapat berbeda dari kewajiban yang diterapkan berdasarkan Undang-undang.

Mengingat pajak mempunyai dampak yang luas di dalam masyarakat, maka pajak harus dapat mencerminkan keadilan, selanjutnya pajak hendaknya dipungut pada saat-saat yang tepat yaitu pada saat terjadinya perbuatan, peristiwa atau keadaan yang menjadi dasar pengenaan pajak ini, sehingga wajib pajak yang membayar dengan ikhlas sesuai dengan ungkapan "*pas as you earn*"

B. Hukum Pajak

Untuk memahami hukum pajak kita harus apa sebenarnya "Hukum" itu ? dan secara sistematis Lili Rasjidi mengemukakan arti yang dipergunakan oleh "hukum" yaitu :

- a. Hukum adalah hubungan diantara persona dan suatu hal.
- b. Hukum adalah Undang-undang atau disebut juga suatu kompleks perundang-undangan.

- c. Hukum adalah suatu ilmu yang memberikan pengetahuan tentang hukum, pengetahuan tentang perundang-undangan dan pengetahuan tentang hubungan antara persona dan suatu hal. 44

Dengan demikian bertitik tolak dari salah satu arti “hukum” sebagai Undang-undang atau suatu kompleksitas perundang-undangan, maka dapat diketahui apa yang dimaksud dengan “Hukum Pajak itu.

Pada hakekatnya atas dasar pengertian tersebut ada berbagai definisi “Hukum Pajak” yang dapat dikemukakan untuk mengungkap substansi keluasan dan tugasnya antara lain dikemukakan R. Santoso Brotodiharjo yang mempersamakan Hukum Pajak dengan Hukum Fiskal dan memberikan definisi yaitu :

Hukum pajak adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat melalui kas Negara, sehingga ia merupakan bagian dari hukum publik yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara negara dengan orang-orang atau badan-badan (hukum) yang berkewajiban membayar pajak..45

Sedangkan menurut Sophar Lombantoruan menyebutkan hukum pajak sebagai kumpulan peraturan yang mengatur hubungan antar

44. Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum itu ?*, CV Rajawali Karya, Bandung, 1985, hal 77-78

45. R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT Eresco, Bandung, 1995, hal 1

pemerintah dan wajib pajak dibidang perpajakan, 46 sehingga dalam hal ini diatur antara lain ketentuan-ketentuan mengenai subjek pada, timbulnya kewajiban pajak, cara pemungutannya dan cara penagihannya.

Dengan demikian dari dua definisi tersebut pada dasarnya mempunyai pengertian yang sama yaitu dengan hukum pajak dimaksudkan agar peralihan dari sektor privat ke sektor publik memiliki dasar legitimasi dan bagaimana hubungan antara mereka yang ada di sektor publik tersebut harusnya dilakukan, sehingga dapat dikatakan perbedaan dua definisi tersebut terletak pada dimasukkannya pembedaan hukum pajak yang secara tegas dimasukkan sebagai bagian dari hukum publik (definisi R. Santoso Brotodihardjo), sedangkan definisi dari Sophar Lumbantoruan menekankan pada sifat hubungannya.

Hukum pajak (*Tax Law*) juga disebut hukum fiskal bagian dari hukum publik yang mengatur hubungan hukum antar negara dan orang-orang atau badan hukum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan. 47

Pada dasarnya hukum pajak adalah kumpulan peraturan yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah dan rakyat atau wajib pajak,

46. Sophar Lumbantoruan, *Ensiklopedi Perpajakan Indonesia*, Cetakan ke 2, Erlangga, Jakarta, hal 209

47. Moh Zain dan Kustadi Arinta, *Pembaharuan Perpajakan Nasional*, Alumni, Bandung, 1989, hal 95

maka pemerintah sebagai pemungut pajak dan wajib pajak atau rakyat sebagai pembayar pajak. Hal-hal yang diatur dalam hukum pajak antara lain subjek pajak atau wajib pajak, apa kewajiban wajib pajak, apa hak pemerintah, apa objek yang dikenakan, berapa tarifnya, bagaimana cara penagihan pajak, apa dan berapa sanksi tidak memenuhi kewajiban, bagaimana mengajukan keberatan dan lain-lain.

Pengelompokkan hal-hal yang diatur tersebut di atas, maka hukum pajak dapat dibagi menjadi 2 (dua) macam yaitu hukum pajak materiil dan hukum pajak formil.⁴⁸

Adapun hukum pajak materiil adalah hukum pajak yang memuat norma-norma tentang :

1. Objek pajak yaitu objek apa dikenakan pajak.
2. Subjek pajak yang siapa yang dikenakan pajak.
3. Tarif pajak.

Dan dalam hal ini yang termasuk hukum pajak materiil adalah Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Pajak Penghasilan (PPH), Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPn dan PPnBM), Pajak daerah dan retribusi daerah.

Sedangkan hukum pajak formil adalah hukum pajak yang memuat cara-cara untuk mewujudkan hukum pajak materiil menjadi suatu kenyataan atau

48. Muqodim, *Ibid*, hal 9-10

realisasi dan antara lain memuat :

1. Tata cara (prosedur) penetapan jumlah uang pajak.
2. Hak-hak fiskus untuk mengadakan monitoring atau pengawasan.
3. Kewajiban untuk mengadakan pembukuan atau pengawasan.
4. Prosedur pengajuan surat keberatan, banding dan sebagainya.

Yang dapat dikategorikan hukum pajak formil adalah Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP), Undang-undang tentang Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP).

Dengan demikian kedudukan hukum pajak menurut P.J.A. Adriani dan mengelompokkannya hukum pajak sebagai bagian dari hukum public sehingga agar hukum atau peraturan perundang-undangan dapat benar-benar berfungsi dan menurut Soerjono Soekanto harus diperhatikan sedikitnya 4 (empat) faktor yaitu :

1. Hukum atau peraturan itu sendiri.
2. Petugas yang menegakannya.
3. Fasilitas yang diharapkan mendukung pelaksanaan hukum.
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut. 49

49. Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung, 1979, hal 47

C. Asas dan Teori Pemungutan Pajak

Pada hakekatnya pajak merupakan peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor negara dan untuk melihat eksistensi pajak, apakah itu pajak pusat maupun pajak daerah serta retribusi daerah, agar pemungutannya tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan, maka harus memenuhi beberapa syarat antara lain :

1. Pemungutan Pajak harus Adil (Syarat Keadilan)

Syarat pemungutan pajak pada umumnya harus adil dan merata yaitu dikenakan kepada orang-orang pribadi sebanding dengan kemampuannya untuk membayar (*ability to pay*) pajak tersebut, dan sesuai dengan manfaat yang diterimanya. Keadilan di sini baik keadilan dalam prinsip mengenai peraturan perundang-undangan maupun dalam praktek sehari-hari, dan syarat keadilan dapat dibagi menjadi :

- a. Keadilan horizontal, wajib pajak mempunyai kemampuan membayar (gaya pikul) sama harus dikenakan pajak yang sama.
- b. Keadilan vertikal, wajib pajak mempunyai kemampuan membayar (gaya pikul) tidak sama harus dikenakan pajak yang tidak sama. 50

Oleh karena adil itu relatif, maka dalam menentukan keadilan dibidang perpajakan bisa digunakan beberapa acuan seperti :

50. Erly Suandy, *Op cit*, hal 17

- a. Keadilan akan terasa bila pajak dikenakan untuk merealisasi tujuan negara untuk kesejahteraan rakyat.
- b. Pedoman untuk mengukur keadilan yaitu asas-asas perbandingan (*evenredigheid*) yang perumusannya adalah setiap anggota masyarakat adalah sama dan sederajat.
- c. Pemungutan pajak harus umum (*algemeenheid*) dan merata (*gelijkheid*).⁵¹

Pertanyaan mendasar yang perlu diajukan atas dasar apakah negara mempunyai hak untuk memungut pajak ? Apakah pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara asas keadilan ? Adilkah negara memungut pajak dari rakyat ? Dan menurut R. Santoso Brotodihardjo dalam bukunya "*Pengantar Ilmu Hukum Pajak*" memberikan beberapa teori yang memberikan dasar menyatakan keadilan negara dalam pemungutan pajak antara lain :

1) Teori Asuransi (*Verzeringstheory*)

Dalam teori asuransi pada intinya mengatakan bahwa tugas negara adalah untuk melindungi orang dan atau warga dengan segala kepentingannya yaitu keselamatan dan keamanan jiwa dan harta endanya, sebagaimana pada perjanjian asuransi atau pertanggungan, maka untuk melindungi tersebut diperlukan pembayaran premi dan

51. Muqodim, *Op cit*, hal 17

dalam hal ini pembayaran pajak dianggap atau disamakan dengan pembayaran premi tersebut. Teori Asuransi mengandung kelemahan bila dalam hal terjadi kerugian, tidak ada penggantian dari negara dan tidak ada hubungan langsung antara jumlah pajak yang dibayarkan dengan jasa-jasa yang diberikan oleh negara.

2) Teori Kepentingan (*Belangentheory*)

Teori kepentingan melakukan bahwa pembagian beban pajak pada penduduk seluruhnya didasarkan atas kepentingan orang masing-masing dalam tugas negara / pemerintah, termasuk juga perlindungan atas jiwa serta harta bendanya. Pembayaran pajak hendaknya dihubungkan dengan kepentingan masing-masing wajib pajak terhadap tugas negara, maka sudah selayaknya bahwa biaya-biaya yang dikeluarkan oleh negara untuk menunaikan kewajibannya dibebankan kepada seluruh penduduk tersebut. Teori ini mulai ditinggalkan karena mengalami beberapa kelemahan antara lain masih dikacaukan pengertian pajak dan retribusi sebab besar kecilnya kepentingan masyarakat dihubungkan dengan tugas atau jasa pelayanan negara, sulit untuk menghubungkan antara kepentingan seseorang dengan jasa yang diberikan oleh pemerintah.

3) Teori Gaya Pikul (*Dragjkracht Theory*)

Teori gaya pikul mengajarkan bahwa pajak harus dibayara menurut gaya pikul atau kemampuan seseorang. Untuk membayar gaya pikul

seseorang dapat digunakan antara lain berdasarkan jumlah penghasilan, kekayaan, belanja atau pengeluaran dan jumlah keluarga yang menjadi tanggungan. Menurut Mr. AJ. Cohen Struat menyatakan bahwa yang diperlukan dalam kehidupan harus dimasukkan dalam gaya pikul tersebut, kekuatan untuk menyerahkan uang (pajak) kepada negara barulah ada apabila kebutuhan-kebutuhan primer untuk hidup bagi wajib pajak sudah tersedia. Dengan demikian teori gaya pikul tidak mencoba jawab atau membenarkan mengapa suatu negara memungut pajak, tetapi teori ini mencoba mencari dasar keadilan dalam memungut pajak yang harus dirasa sama beratnya untuk setiap orang.

4) Teori Bakti

Teori Bakti sering disebut juga sebagai teori kewajiban pajak mutlak. Teori ini berdasarkan atas paham organisasi negara (*Organische Staatleer*) yang mengajarkan negara sebagai organisasi yang mempunyai tugas untuk menyelenggarakan kepentingan umum dan karenanya dapat dan harus mengambil tindakan-tindakan dalam bidang pajak. Menurut teori ini dasar hukum atau dasar keadilan pemungutan pajak terletak dalam hubungan rakyat dengan negaranya, justeru sifat suatu negara maka timbullah mutlak untuk memungut pajak. Rakyat harus sadar bahwa pembayaran pajak sebagai suatu kewajiban asli untuk membuktikan tanda baktinya kepada negara.

Negara telah berbuat baik dengan memberikan perlindungan, pengamanan dan pelayanan, maka sudah selayaknya masyarakat berbakti kepada negara dengan memenuhi kewajiban pajaknya. Kelemahan teori ini adalah pandangan bahwa negara merupakan lembaga yang bersifat otoriter sehingga mengabaikan atau kurang memperhatikan unsur keadilan dan musyawarah atau persetujuan dalam pemungutan pajak.

5) Teori Azas Gaya Beli

Teori ini mengajarkan bahwa penyelenggaraan kepentingan masyarakat dapat dianggap sebagai dasar keadilan pemungutan pajak, bukan kepentingan individu dan juga bukan kepentingan negara melainkan kepentingan masyarakat yang meliputi kedua-duanya. Jadi dapat dikemukakan teori ini menitikberatkan ajaran kepada fungsi mengatur, menurut teori ini pemungutan pajak dapat disamakan dengan pompa, yaitu mengambil teori gaya beli dari rumah tangga individu masyarakat untuk dimasukkan dalam rumah tangga negara dan kemudian mengeluarkan kembali dari rumah tangga negara kepada masyarakat untuk mencapai tujuan bersama. Jadi teori ini tidak memperhatikan asal mulanya negara memungut pajak tetapi melihat pengaruh atau akibat pemungutan pajak dan akibat pemungutan pajak dan akibat yang baik tersebut sebagai dasar

keadilan. 52

2. Pemungutan pajak harus berdasarkan hukum

Pemungutan pajak harus didasarkan pada ketentuan yang legal dan formal atau dengan kata lain harus ada dasar hukumnya. Dasar hukum tersebut haruslah dapat memberi jaminan hukum terhadap negara dan rakyatnya karena sangat penting sekali dalam rangka mendapatkan keadilan tegas. Di negara kita dasar hukum terhadap pemungutan pajak didasarkan pada Pasal 23 A Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut :

“Segala pajak untuk kegunaan kas negara berdasarkan Undang-undang”.

Jadi dengan demikian pemngutan pajak harus memperoleh persetujuan dari rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat atau representasi rakyat melalui pengesahan Undang-undang atau peraturan yang legal, maka pemungutan pajak dapat disamakan dengan perampasan atau perampokan. Dan dengan demikian ternyata falsafah negara kita sama dengan falsafah yang pajak yang dianut di Inggris dengan falsafah *“No Taxation Without Representation”*, dan falsafah Amerika Serikat *“Taxation Without Representation is Robbery”*.

52. R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Jakarta, 1998, hal 7

Dalam penyusunan Undang-undang secara umum tidak boleh melupakan hak-hak negara sebagai pemungut pajak yang telah diberikan oleh pembuat Undang-undang harus dijamin terlaksananya dengan lancar dan juga wajib pajak harus mendapat jaminan hukum tegas agar tidak diperlakukan dengan semena-mena oleh fiskus dengan segala aparaturnya. Adanya jaminan hukum terhadap wajib pajak yang telah disampaikannya kepada instansi-instansi pajak dan rahasia tersebut tidak disalahgunakan, akan tetapi sebenarnya dalam praktek mengalami kesulitan-kesulitan dalam memperhitungkan pajak dan bagi orang berpenghasilan pajak tetap tidak menjadi persoalan. Tidak dengan mereka yang berpenghasilan tidak menentu hasilnya, maka sukar sekali untuk menentukan daya pikulnya. Untuk itu maka wajib pajak diberi kepercayaan sepenuhnya untuk menghitung sendiri pajaknya dengan cara mengisi Surat Pemberitahuan (SPT) secara jujur sesuai dengan kenyataan. Keadaan dalam pelaksanaan Undang-undang Pajak harus diawasi supaya pegawai pegawai yang diserahi dengan tugas untuk menetapkan pajak, tidak bertindak sewenang-wenang, Untuk mencegah hal tersebut Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, memberikan kesempatan kepada wajib pajak yang tidak puas untuk, mengajukan keberatan atau banding begitu juga dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi

Daerah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 17 menetapkan ketentuan Banding, kemudian dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000.

3. Pemungutan pajak harus tidak mengganggu perekonomian (Asas Non Distori)

Pemungutan pajak merupakan alat bagi pemerintah untuk melaksanakan politik perekonomian suatu negara, sehingga dalam pelaksanaan pemungutan pajak harus tetap terjaga keseimbangan kehidupan ekonominya, syarat ini sejalan dengan fungsi non budgetair dan tetap sesuai dengan asas keadilan karena rakyat tidak boleh dibebani pajak yang berat yang tidak sesuai dengan kemampuannya, sehingga bisa menyulitkan kehidupan sehari-hari. Dengan kata lain syarat ekonomis sejalan dengan fungsi mengatur, oleh karena itu pemungutan pajak harus diusahakan jangan sampai menghambat kelancaran produksi dan perdagangan, menghambat usaha rakyat mencapai kebahagiaan dan merugikan kepentingan umum dan dapat menciptakan pemerataan pendapatan nasional.

4. Pemungutan pajak harus sederhana

Dalam mencapai efisiensi pemungutan pajak serta memudahkan masyarakat untuk menghitung dan memperhitungkan pajaknya, maka harus ditetapkan sistem pemungutan pajak yang sederhana dan mudah dilaksanakan sehingga masyarakat tidak terganggu dengan permasalahan

pajak yang sulit. Dengan demikian pemungutan pajak harus diusahakan seefektif dan seefisien mungkin sehingga bisa memasukkan uang ke kas negara sebanyak-banyaknya dan meminimalkan pemungutan sekecil-kecilnya dan dalam pemungutan pajak berlaku pertimbangan analisis biaya dan manfaat (*cost and benefit analysis*). Dan dalam pemungutan pajak perlu menerapkan beberapa pedoman agar tujuan perpajakan tercapai efisien dan efektif. Salah satu pedoman tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Adam Smith dalam bukunya "*An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nation*". Adapun syarat pemungutan pajak oleh Adam Smith disebut juga dengan "*The Four Maxims*" atau "*The Four Canons*", yaitu :

- a. *Equality* (kesamaan) artinya bahwa dalam pemungutan pajak tidak boleh ada diskriminasi diantara sesama wajib pajak dan dalam keadaan yang sama dikenakan pajak yang sama pula.
- b. *Certainty* (kepastian) artinya bahwa pajak yang dibayar wajib pajak harus jelas dan tidak mengonfirmasi kompromi dalam arti pemungutan pajak ada kepastian hukum mengenai subjek, objek, tarif, cara dan waktu pembayaran.
- c. *Convenience of Payment* (kesenangan) artinya bahwa pajak hendaknya dipungut pada saat yang tepat atau saat yang paling baik bagi wajib pajak yaitu sedekat mungkin dengan saat diterimanya penghasilan.

- d. *Efficiency* (Ekonomi) artinya bahwa pemungutan pajak hendaknya dilakukan sehemat mungkin dalam arti bahwa biaya pemungutan pajak hendaknya lebih kecil dari hasil penerimaan pajak. 53

Pada hakekatnya dasar pengenaan pajak di Indonesia tertuang dalam Pasal 23 A Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa pengenaan pajak oleh negara harus mendapat persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian diinterpretasikan ke dalam Undang-undang dan asas-asas yang melekat pada umumnya adalah :

1. Asas Keadilan

Pemungutan pajak harus dilandasi rasa keadilan dan merata yaitu pengenaannya sebanding dengan kemampuan untuk membayar (*ability to pay*) pajak tersebut dan sesuai dengan manfaat yang diterimanya, maka rasa keadilan dibagi menjadi 2 (dua) yaitu :

a. Keadilan horizontal

Wajib pajak yang mempunyai kemampuan membayar (gaya pikul) sama harus dikenakan pajak yang sama.

b. Keadilan vertikal

Wajib pajak yang mempunyai gaya pikul tidak sama dikenakan pajak yang tidak sama pula.

53. Muqodim, *Loc cit*, hal 19

Pada dasarnya apabila kita hendak berbicara masalah pajak secara individual kita akan beranggapan sinis terhadap pengenaan pajak, karena seakan negara, akan tetapi apabila kita berbicara secara universal pengenaan pajak ini kelangsungan suatu negara yang dapat dikenakan untuk peningkatan kesejahteraan umum dengan demikian ada pemerataan. Sehubungan dengan hal tersebut dalam pemungutan pajak ini negara harus memperhatikan unsur keadilan.

2. Asas Yuridis

Pembayaran pajak harus seimbang dengan kekuatan membayar wajib pajak, persoalannya adalah bagi wajib pajak yang memiliki penghasilan tetap akan mudah menghitungnya akan tetapi bagi wajib pajak yang tidak mempunyai penghasilan tetap akan sulit untuk menentukan kemampuannya atau daya pikulnya, oleh karena itu diperlukan kejujuran untuk menghitung sendiri pajaknya dengan mengisi Surat Pemberitahuan (SPT). Bagi wajib pajak yang dihitung orang lain dan pegawai disertai tugas ini keberatan dengan perhitungannya, maka berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1993 yang telah dicabut dan diganti dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau banding.

3. Asas Ekonomis

Pungutan pajak harus menjaga keseimbangan kehidupan ekonomi dan jangan mengganggu kehidupan ekonomi wajib pajak artinya pungutan pajak jangan sampai menjadi bangkrutnya perusahaan atau mengganggu kelancaran produksi maupun perindustrian, sebaliknya pajak harus menciptakan pemerataan pendapatan atau redistribusi pendapatan.

4. Asas Finansial

Hasil pungutan pajak cukup untuk pembiayaan pengeluaran negara dan pemungutan pajak tidak memakai biaya yang lebih besar atau dengan kata lain biaya operasional pungutan pajak harus lebih kecil dari penerimaan pajak.

Seiring dengan hal tersebut oleh karena itu di bawah ini dapat diungkapkan tentang pengertian pajak dan eksistensinya, sehingga dapat dikatakan pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang sangat potensial terutama bagi Daerah Tingkat II dan dalam pengelolaannya diatur secara nasional berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pengaturan Perundang undangan tersebut dimaksudkan untuk menggali secara optimal pajak daerah dan retribusi daerah yang merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan

pemerintahan dan pembangunan daerah khususnya dibidang ekonomi yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab dengan titik berat pada Daerah Tingkat II.

a. Pajak Daerah

Pada hakekatnya pengertian pajak daerah sama dengan pajak pada umumnya yaitu iuran penduduk (rakyat) kepada negara yang berdasarkan Undang-undang dapat dipaksakan, di mana pembayarannya tidak mendapat imbalan (tegen prestasi) secara langsung yang ditunjuk oleh negara yang gunanya untuk membiayai pengeluaran umum berhubungan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan. 54

Adapun secara khusus pengertian pajak daerah telah dirumuskan di dalam Pasal 1 Ayat (6) Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, yaitu :

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

Berdasarkan pengertian tersebut di atas menunjukkan bahwa pengertian pajak maupun pajak daerah pada dasarnya iuran wajib penduduk kepada daerah yang sifatnya dapat dipaksakan sesuai peraturan perundang-

54. Budiono B, *Uraian Dasar Negara (Umum) dan Administrasinya*, Berita Pajak, Jakarta, 1986, hal 5

undangan yang berlaku dan pembayarannya tidak memperoleh imbalan secara langsung dan seimbang, sedangkan perbedaannya terletak pada subjek pajak atau wajib pajaknya, di mana menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tidak hanya menyebutkan penduduk atau rakyat melainkan diperinci sendiri atau badan hukum.

Dengan demikian pengertian pajak negara dan pajak daerah tersebut menunjukkan bahwa subjek pajaknya sama-sama penduduk, sehingga memungkinkan terjadinya pemungutan pajak secara berganda, oleh karena itu pemungutan pajak di daerah perlu ditetapkan bahwa lapangan pajak daerah adalah pajak yang belum diusahakan atau dipungut oleh negara (pemerintah pusat) sebagai pajak pusat. 55

Namun dalam hal ini dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, maka jenis Pajak Daerah Tingkat I maupun Pajak Daerah Tingkat II telah ditentukan ruang lingkupnya, maka dalam hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Ayat (1) diatur mengenai Pajak Daerah Tingkat I yang terdiri dari Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas Air, Bea Balik

55. Wajong J, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989, hal 55

Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas Air, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Dengan demikian sesuai sifat pemungutannya yang dapat dipaksakan dan subjek pajak (wajib pajak) tidak memperoleh imbalan secara langsung dari negara atau daerah pada dasarnya bukan berarti wajib pajak tidak memperoleh imbalan sama sekali, dalam hal ini dapat dilihat dari fungsi pajak (termasuk retribusi) dalam masyarakat yang meliputi fungsi *budgeter* dan fungsi *regulerend*, dan fungsi *budgeter* mempunyai tujuan untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara untuk membiayai pengeluaran (belanja) negara (daerah), sedangkan fungsi *regulerend* (mengatur) dari pajak adalah bahwa pajak bukan semata-mata untuk memasukkan uang (pendapatan) sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara (daerah) melainkan juga digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu. 56

Mengingat dasar fungsi pajak terutama fungsi *budgeter*, maka manfaat yang diperoleh bagi wajib pajak maupun pada masyarakat umumnya atas pemungutan pajak (terutama retribusi) tersebut adalah digunakannya hasil pemungutan pajak (retribusi) untuk membiayai pelaksanaan pembangunan yang hasilnya dapat dirasakan oleh masyarakat,

56. Rochmat Soemitro, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1982, hal 2

maka dalam hal ini sebagai tindak lanjut dari diundangkannya dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka tata cara pemungutan dan pengolahan pajak daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah.

b. Retribusi Daerah

Di samping pajak ada lagi pungutan oleh negara yang disebut dengan retribusi, dan yang dimaksud retribusi adalah pungutan yang dilakukan sehubungan dengan sesuatu jasa atau fasilitas yang diberikan oleh pemerintah secara langsung dan nyata kepada pembayar dengan contoh antara lain retribusi parkir, retribusi jasa pelabuhan, retribusi pasar dan retribusi tol dan lain sebagainya.

Dengan demikian retribusi merupakan pembayaran dari wajib retribusi kepada pemerintah bagi wajib retribusi secara perorangan atau dapat diartikan sebagai pemungutan pembayaran pemakaian karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah bagi yang berkepentingan, karena jasa yang diberikan oleh pemerintah dan berdasarkan Peraturan Umum yang dibuat pemerintah, sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa retribusi adalah iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dengan jasa timbal balik langsung yang dapat ditunjuk.

Retribusi dapat dikatakan berbeda dengan pajak dalam hal imbalan jasa retribusi dipungut karena seseorang telah memanfaatkan atau menerima

jasa dari negara, sedang pajak dipungut tanpa adanya jasa negara tersebut kepada wajib pajak, sehingga dengan demikian bersifat ekonomis dalam pemaksanaan retribusi dan siapa saja dapat tidak membayar retribusi dengan tidak menolak untuk menikmati jasa balik tersebut.

Adapun guna menetapkan kebijaksanaan umum tentang prinsip dan sasaran dalam menetapkan tarif retribusi, maka retribusi digolongkan menjadi tiga golongan yaitu :

- 1) Retribusi Jasa Umum;
- 2) Retribusi Jasa Usaha;
- 3) Retribusi Perizinan Tertentu. 57

Dalam hal ini objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak umum dijadikan objek retribusi antara lain :

- 1) Jasa Umum, antara lain pelayanan kesehatan dan pelayanan persampahan;
- 2) Jasa Usaha, antara lain penyewaan asset yang dimiliki atau dikuasai oleh Pemerintah Daerah, penyediaan tempat penginapan, usaha bengkel kendaraan, tempat pencucian mobil dan penjualan bibit;
- 3) Perizinan Tertentu, pada dasarnya pemberian izin oleh pemerintah daerah tidak dipungut retribusi karena fungsi perizinan adalah untuk

57. Muqodim, *Loc cit*, hal 116

mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan, namun untuk melaksanakan fungsi tersebut pemerintah daerah masih kurang biaya, oleh karena itu terhadap beberapa perizinan tertentu masih dipungut retribusi. Perizinan tertentu yang dapat dipungut retribusi antara lain Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah.

Dari uraian-uraian di atas dapat dikatakan bahwa pengertian retribusi merupakan pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan negara bagi penduduknya secara perorangan. 58

Selain itu retribusi dapat diartikan sebagai berikut :

“Pemungutan sebagai pembayaran pemakaian karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh pemerintah dan berdasarkan peraturan umum yang dibuat pemerintah. 59

Dengan demikian menurut Amin Widjaya Tunggal, retribusi dapat diartikan sebagai berikut :

Retribusi adalah suatu pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduk secara perorangan. 60

58. Amin Widjaya Tunggal, *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perorangan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hal 16

59. *Manual Administrasi Pendapatan Daerah*, Dirjen PUOD Depdagri, Jakarta, 1993, hal 6

60. Amin Widjaya Tunggal, *Op cit*, hal 6

Sedangkan pengertian retribusi daerah menurut ketentuan Pasal 1 Ayat (26) Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yaitu :

“Pungutan daerah sebagai pembayaran atau jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus diberikan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang atau badan”.

Dari pengertian atau definisi tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa pada hakekatnya pengertian retribusi daerah sama dengan pajak daerah atau iuran wajib penduduk kepada daerah, sedangkan perbedaannya terletak pada kontra prestasi atas pemungutan tersebut, dengan demikian pada pajak daerah kontra prestasinya tidak diperoleh secara langsung oleh wajib pajak, sementara retribusi daerah kontra prestasinya diperoleh secara berlangsung oleh wajib retribusi dalam bentuk pelayanan jasa maupun perizinan tertentu.

Adapun jenis retribusi daerah diatur dalam Pasal 18 Ayat (2) Undang undang Nomor 18 Tahun 1997 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang terdiri dari retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, retribusi perizinan tertentu, oleh karena itu objek retribusi daerah meliputi tiga unsur yaitu jasa umum, jasa usaha, perizinan tertentu dan mengenai tata cara pemungutan dan pengelolaan retribusi daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah.

Dengan demikian berbagai macam jenis retribusi dapat disesuaikan berdasarkan potensi daerah yang bersangkutan sesuai dengan kebutuhan daerah tersebut, sedangkan menurut Rochmat Soemitro yang menyatakan bahwa jenis retribusi antara lain : retribusi bus, retribusi parker bus kota, retribusi kendaraan bermotor roda dua dan roda empat, retribusi air minum dan kamar kecil.

Di samping itu menurut Wajong J, yang memberikan beberapa contoh retribusi daerah antara lain : retribusi pasar, retribusi pembantaian hewan, retribusi tempat pemandian, retribusi rumah sakit, retribusi air minum, uang leges (meterai), retribusi penyeberangan, retribusi pelelangan ikan, uang sekolah dan retribusi pekuburan. 61 .

Dari uraian-uraian di atas dapat dikatakan menurut Hadi Setia Tunggal bahwa ada beberapa perbedaan antara pajak daerah dan retribusi daerah antara lain sebagai berikut :

- 1) Pajak dipungut dengan tidak mempersoalkan ada tidaknya pemberian jasa oleh daerah. Pemungutan pajak didasarkan atas paksaan dengan melalui peraturan perundang-undangan, sedangkan pemungutan retribusi daerah didasarkan atas pemberian jasa kepada pemakai jasa. Kalau ingin memperoleh jasa atau memakai jasa disediakan oleh

61. Wajong J, *Op cit*, hal 17

Pemerintah Daerah barulah pemakai jasa membayar retribusi. Atau dengan kata lain retribusi dapat dihindari oleh masyarakat dengan tidak memakai jasa pemerintah daerah tersebut.

- 2) Pajak dibayar oleh orang tertentu yaitu wajib pajak, tetapi retribusi dibayar oleh siapa saja yang telah mengenyam jasa dari pemerintah daerah.
- 3) Pajak umumnya dikenakan setahun sekali, yang dapat dibayar sekaligus atau dengan angsuran. Retribusi dapat dipungut berulang kali untuk mereka yang menikmati jasa yang disediakan. Karena retribusi kecil jumlahnya, maka umumnya pembayarannya jarang diangsur.⁶²

Disamping itu dapat dikatakan bahwa persamaan antara pajak daerah dan retribusi daerah pada hakekatnya dapat dilihat dari fungsinya, maka dalam hal ini baik itu pajak daerah maupun retribusi daerah hasil pemungutannya dimasukkan dalam kas daerah, dan selanjutnya digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah termasuk pelaksanaan pembangunan daerah khususnya dibidang ekonomi daerah.

Dengan demikian dapat dikatakan sifat pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah keduanya dapat dipaksakan oleh pemerintah daerah kepada

62. Hadi Setia Tunggal, *Tanya Jawab Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No, 18 Th 1997 beserta Peraturan pelaksanaannya)*, Havarindo, Jakarta, 1993, hal 3

wajib pajak (penduduk) serta hal ini sesuai dengan rumusan retribusi menurut R. Santoso Brotodihardjo yaitu :

“Iuran kepada negara yang dapat dipaksakan yang dikenakan pada seseorang yang mendapat jasa timbal secara langsung berdasarkan peraturan yang berlaku umum”. 63

Selain itu yang lebih diperinci seperti yang dikemukakan Tubagus Chairul Amachi Zandni yang meliputi antara lain :

- 1) Sebagai alat suatu instrumen suatu negara, untuk menjalankan tugas-tugas rutin yang memerlukan biaya maupun dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional.
- 2) Sebagai alat untuk mendorong investasi, menciptakan iklim investasi yang lebih baik dengan memberikan intensif perpajakan yang sedemikian rupa hingga mendorong peningkatan investasi.
- 3) Sebagai alat distribusi pengenaan pajak dan tarif progresif dimaksudkan untuk mengenakan pungutan yang lebih tinggi guna meningkatkan pendapatan negara.

63. R. Santoso Brotodihardjo, *Op cit*, hal 17

C . Teori Hukum Pajak dalam Pembangunan Ekonomi Daerah

Di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa :

1. Penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibiayai dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
2. Penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pada hakekatnya ada 3 (tiga) tujuan pokok yang hendak dicapai oleh Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 menurut Nick Devas antara lain :

1. Menyederhanakan sistem pajak daerah, karena sekarang ini yang ada dalam pajak daerah tampaknya memiliki “nilai pengganggu” (*nuisance value*) yang besar bila dibandingkan dengan penerimaan yang dihasilkan. Perubahan semacam ini bertujuan menyingkiri “bobot mati” (*Dead Weight Burden*) pajak daerah, sesuai dengan berbagai perubahan dibidang pajak yang dilakukan baru-baru ini dan dengan kekhawatiran mengenai “ekonomi biaya tinggi”. Perubahan ini bertujuan mewujudkan sistem pajak yang lebih adil.
2. Meningkatkan penerimaan dari pajak daerah, agar daerah tidak terlalu banyak bergantung pada bantuan pemerintah pusat. Hal ini terutama sangat penting karena penerimaan pemerintah pusat dari minyak sudah

jauh berkurang. Tapi menaikkan penerimaan dari pajak daerah bukanlah pekerjaan yang mudah, sehingga tujuan pertama berarti banyak pajak daerah yang dihapus. Sedangkan tujuan yang kedua hampir semua tahun pajak yang subur dikuasai oleh pemerintah pusat. Namun demikian mungkin ada peluang untuk menaikkan penerimaan dan jenis-jenis tertentu pajak daerah dan untuk menyerahkan sumber-sumber pajak tertentu kepada pemerintah daerah.

3. Perubahan sistem pajak yang mungkin ada, yang menyangkut wewenang pemerintah daerah.

Sekarang ini pemerintah daerah memiliki peluang yang sangat luas untuk menetapkan tarif pajak daerah dan menciptakan pajak daerah yang baru dengan persetujuan Departemen Dalam Negeri. 64

Dalam rangka mengefisiensikan pemungutan pajak daerah (dalam hal ini Dinas Pendapatan Daerah Tingkat II). Peningkatan kinerja ini bisa dilaksanakan bila ada peningkatan kinerja ini bisa dilaksanakan apabila ada peninjauan terhadap kelembagaan perpajakan daerah.

Dengan demikian dalam rangka otonomi daerah secara formal daerah diberikan kewenangan untuk mengelola pajak daerah dan retribusi daerah baik ditingkat Propinsi maupun Kabupaten / Kota, maka pemerintah

64. Masri Maris, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1989, hal 60-61

daerah akan berperan mengatur dan merumuskan aturan hukum tingkat daerah tersebut, sedangkan menurut Esmi Warassih di dalam menyoroti perumusan hukum dalam menghadapi kemiskinan yang terjadi untuk terciptanya pemerataan pembangunan di Indonesia serta mengemukakan langkah-langkah yang ditempuh dalam rangka pengimplementasikan pembangunan dengan mengutamakan prinsip demokrasi yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia baik kemiskinan lahir maupun kemiskinan batin, satu-satunya jalan yang harus ditempuh adalah melaksanakan pembangunan yang dapat memberikan kesempatan kerja pada setiap orang, maka pembangunan yang dapat meningkatkan penghasilan setiap orang dan juga pembangunan yang mencerminkan keadilan sosial dan meningkatkan martabat manusia. 65

Dengan demikian diantara sekian kualitas yang dibutuhkan oleh penduduk negara-negara yang telah maju dibutuhkan adanya :

1. hasrat untuk kemajuan materiil;
2. berminat dalam teknik dan pembaharuan;
3. kesanggupan untuk melihat jauh ke depan dan kesanggupan untuk memikul resiko;
4. keuletan; dan

65. Esmi Warassih, *Kebijakan Pemerataan dan Pembangunan, Majalah Hukum Nomor ISSM 0126-1398*, UNDIP, Semarang, 1983

5. kemampuan untuk bekerja sama dengan orang lain serta kesanggupan untuk mengindahkan peraturan-peraturan tertentu. 66

Pada dasarnya menurut Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa hukum adalah membicarakan manusia yang berarti membicarakan keadilan. Hukum tidak bisa hanya dibicarakan dalam wujud suatu hubungan yang formal tetapi perlu dilihat sebagai ekspresi dari cita-cita keadilan masyarakatnya. Selanjutnya dijelaskan hukum itu merupakan bagian dari perangkat kerja sistem sosial dengan fungsi mengintegrasikan kepentingan-kepentingan anggota masyarakat sehingga tercipta ketertiban, sedangkan tugas hukum adalah menentukan prosedur yang harus dilaksanakan dalam hubungan antara satu dengan orang lain, oleh karena itu yang akan dilahirkan oleh pemerintah propinsi tidak hanya dipandang dari penertiban saja, tetapi juga harus dari segi keadilan. Dengan demikian pemerintah propinsi, kota / kabupaten dan masyarakatnya dalam mengelola sumber daya yang ada harus mampu menentukan empat peran (*rule*) yang akan dilakukan dalam proses pembangunan di daerah. 67

Adapun perubahan-perubahan pembangunan yang paling menarik perhatian tak dapat tidak adalah perubahan yang terkandung dalam peningkatan output. Untuk memudahkan perubahan-perubahan demikian

66. Jan Timbergen, *Rencana Pembangunan*, UI Press, Jakarta, 1987, hal 16

67. Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Pt Citra Aditya, Bandung, 2000, hal 159

boleh kita sebut sebagai “pertumbuhan”. Yang paling terkenal dari perubahan-perubahan demikian adalah peningkatan penghasilan nasional bruto atau GNP. Andaikata peningkatan penghasilan ini bagi suatu masyarakat tertentu melebihi peningkatan jumlah penduduk, maka penghasilan per kapita juga meningkat, sehingga dapat dikatakan bahwa terjadilah pertumbuhan ekonomi. Bagi banyak pihak perubahan pembangunan jenis khusus ini disamakan dengan pembangunan. 68

Dengan demikian antara modernisasi dan pertumbuhan ekonomi terdapat adanya hubungan yang jelas, sehingga dapat dikatakan permintaan yang meningkat pada barang-barang hasil produksi pabrik misalnya mobil, pesawat radio, lampu listrik, botol termos, rokok, sabun dan sebagainya, dan menurut Lincoln Arsyad keempat peran yang menentukan dalam proses pembangunan di daerah adalah : pertama, *Enterpeener*, (bertanggung jawab) menjalankan suatu usaha bisnis dan bisa mengembangkan suatu usaha tersendiri (BUMD), kedua, *Koordinator*, untuk menetapkan dan mengusulkan strategi strategi bagi pembangunan di daerahnya dan melibatkan kelompok masyarakat dalam proses pengumpulan dan pengevaluasian informasi ekonomi, ketiga, *fasilitator*, pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan, dan pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan

68. Belin & Totten, *Modernisasi Masalah Model Pembangunan*, Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, Jakarta, 1980, hal 31

melalui perbaikan lingkungan *attitudinal* (perilaku atau budaya masyarakat di daerahnya, keempat, *Stimulator*, pemerintah daerah dan menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut. Dengan demikian salah satu cara untuk mengatasi kemacetan dan ketidaksesuaian antara kebijaksanaan yang diputuskan dari pusat dan kondisi daerah harus segera dibuat sebuah kerangka kebijaksanaan yang sangat strategis dan salah satu cara tersebut adalah dengan adanya otonomi daerah, sehingga dapat dikatakan sebagai pelaksanaan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 tersebut serta di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah dibuat beberapa kali perubahan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu antara lain Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, PENPRES Nomor 6 Tahun 1959, PENPRES Nomor 5 Tahun 1960, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 kemudian dengan adanya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah, namun demikian di dalam pelaksanaannya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan tantangan persaingan global, dan dirubah dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 serta terakhir dirubah lagi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Di dalam pelaksanaannya selama ini terdapat adanya ketimpangan antara pusat di daerah, sehingga menurut lembaga kajian ekonomi *Advisory Group*, menyebutkan setidaknya-terdapat lima kesenjangan yang sangat kronis :

1. Kesenjangan pendapatan antar daerah yang besar;
2. Kesenjangan investasi antar daerah yang besar;
3. Pemusatan industri di Jawa. Akibat dari kebijakan investasi dan birokrasi terpusat serta infrastruktur di pulau Jawa yang lebih baik, maka pertumbuhan investasi hanya terkonsentrasi di Jawa;
4. Pendapatan daerah dikuasai oleh pusat. Sentralisasi pusat sangat menguasai pendapatan daerah;
5. *Net Negative Transfer* yang besar. Salah satu mendorong melebarnya kesenjangan regional adanya kepentingan

Untuk mengantisipasi seperti yang dimaksud di atas Majelis Permusyawaratan Rakyat telah mengeluarkan dan menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta kemudian dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan prinsip otonomi pada daerah Kabupaten / Kota secara lebih luas antara lain :

1. Perkembangan Lingkungan Strategis

Perkembangan lingkungan strategis ini bergerak cepat dan dinamis dengan memperhatikan :

- a. Pada tingkat nasional telah digerakkan reformasi nasional dalam suasana krisis moneter dan ekonomi. Era pasca orde baru sedang mencari bentuknya menuju kehidupan yang demokratis, adil dan sejahtera.
- b. Pada tingkat internasional, gerakan liberalistis perdagangan dan investasi terus berkembang dengan komitmen Indonesia terhadap AFTA, APEC, WTO dan kesepakatan IMF. Indonesia menghadapi persaingan yang kian tajam dalam pasar internasional.

2. Paradigma penyelenggaraan otonomi daerah

Paradigma penyelenggaraan otonomi daerah pada masa mendatang mencakup hal-hal sebagai berikut :

- a. Distribusi kewenangan pemerintah dan pembangunan secara lebih luas;
- b. Demokratisasi harus tumbuh dan berkembang;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah, luas, utuh dan bulat;
- d. Penyelenggaraan otonomi daerah perlu didukung sumber pembiayaan;
- e. Wujud kemandirian daerah;
- f. Peranan Pemerintah Daerah;

g. Peningkatan sumber daya manusia. 69

Dengan demikian di dalam sistem otonomi daerah mempunyai tujuan yaitu semakin meningkatnya pelayanan publik melalui demokratisasi pemberdayaan masyarakat, pemerataan dan keadilan serta kemanfaatan keanekaragaman dan potensi daerah, oleh karena diperlukan adanya 3 (tiga) syarat yang harus dipenuhi yaitu antara lain :

1. Sumber daya manusia yang dapat mendukung diberlakukannya peraturan;
2. Organisasi dan manajemen;
3. Perkuatan akses dan kemampuan seluruh (*stakeholders*) pembangunan. 70

Pada dasarnya sekarang ini pemerintah daerah memiliki peluang yang sangat luas untuk menetapkan tarif pajak daerah dan menciptakan pajak daerah yang baru dengan persetujuan Departemen Dalam Negeri, sehingga dalam rangka mengefisiensikan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah diperlukan adanya peningkatan kinerja aparat perpajakan daerah (dalam hal ini Dinas Pendapatan Daerah).

Untuk memahami segi kewilayahannya dari perkembangan industri (khususnya perkembangan industri-industri pengolahan sedang dan besar yang memberikan nilai tambah yang diciptakan di sektor sekunder) dapat berguna :

1. Propinsi-propinsi di luar Pulau Jawa masih berada pada tahap-tahap awal

69. Gubernur Jawa Tengah, *Antisipasi Permasalahan pada Era Otonomi Daerah*, Semarang, 2000, hal 6-10

70. Bappeda Jawa Tengah, *Strategi dan Kebijakan dalam Mengantisipasi Pelaksanaan UU No. 22 Th 1999 dan UU No. 25 Th 1999 di Jawa Tengah*, hal 4i

perkembangan industri, pada umumnya kaya akan sumber-sumber alam yang tersebar tidak merata dalam hubungannya dengan penyebaran penduduk, maka mereka kebanyakan mengkhususkan pada industri-industri hulu yang berorientasi langsung pada sumber daya alam. Industri-industri itu sering berskala besar dan padat modal, yang menimbulkan apa yang dinamakan perkembangan *regional enclave* yang membawa hasil-hasil pembangunannya ke tempat lain.

2. Dalam banyak hal, propinsi-propinsi di Pulau Jawa menawarkan fasilitas industri pengolahan yang jauh lebih baik, sehingga dengan didorongnya industri-industri substitusi impor yang berorientasi pada konsumen yang terlihat perkembangan industri yang seimbang menguntungkan di Pulau Jawa.
3. Terdapat kecenderungan bahwa industri-industri besar terpusat di daerah-daerah tertentu, terutama di kota-kota relatif besar yang menikmati keuntungan ekonomi industri berskala besar terkonsentrasi (*aglomerasi*).
4. Industri pengolahan menunjukkan adanya perubahan struktural pada industri-industri penghasil barang yang berorientasi ekspor berukuran sedang dan hal ini dapat mengakibatkan pergeseran kewilayahan ke arah daerah-daerah yang memiliki bandar-bandar internasional. 71

71. Shinichi Ichimura, *Pembangunan Ekonomi Indonesia Masalah dan Analisis*, Penerbit UI, Jakarta, 1989

Dengan demikian daerah otonom tersebut diharapkan dapat memiliki beberapa strategi dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan pembangunan ekonomi di daerah yaitu :

1. *Self Regulating Power*, adalah kemampuan mengatur otonomi secara optimal tanpa intervensi pemerintah pusat;
2. *Self Modifying Power*, adalah penyelenggaraan pemerintah daerah diharapkan mempunyai legitimasi kuat dari masyarakatnya baik pada posisi kepala daerah sebagai unsur eksekutif maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur legislatif;
3. *Financial Resources*, adalah kemampuan sumber-sumber penghasilan yang memadai untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kemasyarakatan secara riil menjadi kebutuhannya;
4. *Brain Power*, adalah ketersediaan sumber daya manusia yang memadai baik sumber daya aparatur maupun masyarakatnya.

Di dalam pembangunan ekonomi pemerintah juga menekankan pentingnya pendidikan khususnya di dalam mengatasi tenaga kerja trampil, sehingga dengan pendidikan dan latihan teratur merupakan program-program utama yang dilakukan pemerintah untuk memajukan angkatan kerja di Indonesia dan kebanyakan terlibat dalam pekerjaan di sektor pertanian terutama berdasar pada pertanian usaha kecil, pertanian perkebunan yang berorientasi ekspor, selain itu sebagian besar bekerja di sektor pertambangan dan industri pengolahan (*manufaktur*).

D. Fungsi dan Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Pada hakekatnya pajak daerah dan retribusi daerah merupakan bentuk pajak yang dipungut oleh negara yang pelaksanaan pemungutannya diserahkan kepada daerah, maka dapat dikatakan merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan khususnya dibidang ekonomi di daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di dalam Pasal-pasal nya menentukan antara lain :

1. Pasal 157 yang menyatakan bahwa Sumber Pendapatan Daerah terdiri dari :
 - a. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu :
 - 1) Hasil Pajak Daerah;
 - 2) Hasil Retribusi Daerah;
 - 3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
 - 4) Lain-lain PAD yang sah.
 - b. Dana Perimbangan; dan
 - c. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.
2. Pasal 158 Ayat (1) yang menyatakan bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditetapkan dengan Undang-undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda.

Pada dasarnya dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan pembangunan ekonomi di daerah, maka dalam hal ini fungsi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah adalah sebagai berikut :

1. Tumbuhnya kemandirian dan keberanian mengambil peran, yaitu :

bahwa pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai bentuk kesiapan masyarakat mengambil peranan juga sebagai kesiapan pemerintah mengambil keputusan yang tepat disertai rasa tanggung jawab.

2. Adanya komitmen rasa persatuan, yaitu :

bahwa dengan adanya komitmen pengurusan rumah tangga sendiri terutama dalam pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang selama ini pemungutannya diserahkan kepada daerah, tetapi hasil pemungutan tersebut diserahkan kepada pusat dengan prinsip perimbangan keuangan daerah dengan diberlakukannya otonomi daerah segala kebijakan tentang pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dilimpahkan wewenangnya kepada daerah, begitu juga mengenai hasil pungutan diserahkan kepada pemerintah daerah.

3. Adanya masyarakat yang Egaliter, yaitu :

Dengan adanya persamaan hak dan kewajiban dalam masyarakat terutama hak dan kewajiban yang dipunyai oleh pemerintah daerah, maka fungsi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah menjadi tolok ukur suatu

asas kebersamaan (*egalitarian*) yang merupakan salah satu instrumen dari otonomi daerah.

4. Meningkatnya kemampuan pemberdayaan masyarakat yaitu bahwa fungsi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah merupakan suatu indikator dari suatu daerah mengenai kemampuan pemberdayaan masyarakat dan tingkat kemajuan suatu daerah dengan indikator meningkatnya hasil pendapatan daerah melalui pajak daerah dan retribusi daerah.

Dengan demikian pelaksanaan dan penyelenggaraan otonomi daerah dan pembangunan ekonomi di daerah menggunakan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dan pembangunan ekonomi di daerah dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggung jawab tersebut diletakkan pada daerah kabupaten dan kota sedangkan daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi dan pembangunan ekonomi tersebut harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga terjamin hubungan serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.

5. Dalam hal ini harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom kabupaten dan kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
6. Pelaksanaan otonomi tersebut harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi Badan Legislatif Daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi
8. Pelaksanaan tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah pusat kepada daerah tetapi juga dari pemerintah pusat dan daerah kepada desa yang disertai pembiayaan, saran dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan pertanggungjawaban kepada yang menugaskan.

Pada hakekatnya dalam rangka menefisiensikan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah diperlukan peningkatan kinerja aparat perpajakan daerah (dalam hal ini Dinas Pendapatan Daerah Tingkat II), maka peningkatan kinerja ini bisa dilaksanakan bila ada peninjauan terhadap kelembagaab perpajakan daerah, sedangkan menurut Osborne dan Ted Gabler tentang "*Reinventing Government*: mengharapkan adanya transformasi sektor publik dengan jiwa kewirausahaan (*Entrepreneurship*) dengan melepaskan aktifitas pelaksanaan administratif yang mampu dilakukan masyarakat. Dan berdasarkan teori yang terkenal yaitu *Reinventing Government* ada 10 (sepuluh) kunci pokok yang diajukan antara salah satunya pemerintahan yang katalis : mengarahkan

ketimbang mendayung (*Cataytic Government : Steering Rather Than Rowing*).⁷²

Dengan demikian secara teoritis pelaksanaan otonomi daerah dan pembangunan ekonomi daerah berdasarkan kekuasaan yang dibagi secara vertikal dan horizontal, yaitu :

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, maksudnya ialah pembagian kekuasaan antar beberapa tingkat pemerintahan, sedangkan menurut Carl J. Federich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*Territorial Division of Powe*).
2. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antar fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal dengan *Trias Politica* atau pembagian kekuasaan (*Division of Power*).⁷³

Adapun prinsip-prinsip otonomi daerah tersebut dalam rangka pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah dan untuk mengembangkan kedaulatan daerah yang harus dilihat sebagai suatu dialetika antara kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang berhadap dengan kepentingan kekuasaan, oleh karena itu kebijakan yang mengatur hak dasar daerah, tanpa eksplisit menyebutkan apa hak rakyat akan menyimpan potensi penyimpangan, sehingga

72. David Osborne dan Ted Gabler, *Mewirusahaakan Birokarsi*, PT Pustaka Binaman Preesindo, Jakarta, 1996

73. Syahda Guruh LS, *OP cit*, hal 68-69

dengan demikian proses kebijakan tersebut didefinisikan sebagai sebuah rangkaian tindakan secara definit berkaitan dengan tujuan.

Pada dasarnya proses pembuatan kebijakan tersebut meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan, oleh karena itu penyusunan agenda mempunyai karakteristik para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda politik, sehingga alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.

Dengan demikian berlakunya otonomi daerah maka dalam hal ini kebijakan terjadi paradigma pergeseran kebijakan lama ke kebijakan baru, perubahan tersebut berangkat dari paradigma yang berbeda dengan paradigma yang lama, sehingga kebijakan berpusat pada pemerintah daerah, oleh karena itu dalam rangka mewujudkan pemerintahan dan pembangunan dibidang perekonomian yang disusun sesuai dengan ekonomi kerakyatan berdasarkan Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 yang merupakan suatu situasi perekonomian dimana berbagai kegiatan ekonomi diselenggarakan dengan melibatkan partisipasi seluruh anggota masyarakat dan sementara itu penyelenggaraan kegiatan ekonomi berada di bawah pengendalian atau pengawasan anggota-anggota masyarakat yang diutamakan adalah kemakmuran bukan orang seorang.

Pada hakekatnya menurut Sri Edi Swasono sistem ekonomi Indonesia yang berdasarkan atas demokrasi ekonomi itu akan lebih cepat terwujud jika

dalam penyusunan kebijaksanaan dikaitkan lebih langsung dengan butir-butir ekonomi. Dengan demikian perencanaan pembangunan sekaligus perencanaan sistem dan pembangunan ekonomi sekaligus pembangunan sistemnya. 74

Berdasarkan pandangan aliran hukum sosiologis seperti pandangan Pound, bahwa kita perlu memperhitungkan dengan sungguh fakta-fakta sosial yang harus dihadapi hukum dan terhadap fakta tersebut hukum harus diharapkan. 75

Semua itu mendorong dan sekaligus penerapan Peraturan-peraturan hukum agar lebih baik dan memiliki indikator ekonomi sebagai wacana untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam rangka menyongsong otonomi daerah.

E. Kendala-kendala atau Hambatan-hambatan tentang Berperannya Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Pembangunan Ekonomi Daerah

Pada dasarnya secara umum mengenai kendala-kendala tersebut dapat dipikirkan secara universal yaitu sebagai berikut :

1. Mengenai tarif pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 Ayat (1) huruf d sampai huruf f Undang undang

74. Mubyarto, *Membangun Sistem Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta, 200, hal 241

75. Muhammad Djumhana, *Hukum Ekonomi Sosial Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal 41

Nomor 18 Tahun 1997 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dengan tarif sebagai berikut :

a. Pajak Hotel	10 %
b. Pajak Restoran	10 %
c. Pajak Hiburan	35 %
d. Pajak Reklame	25 %
e. Pajak Penerangan Jalan	10 %
f. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Gol. C	20 %
g. Pajak Parkir	20 %

Mengenai tarif retribusi berdasarkan Pasal 21 Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tarif tidak ditentukan akan tetapi berdasarkan kepada prinsip dan penetapan tarif, sehingga dengan ketentuan di atas terdapat adanya kendala atau hambatan secara teknis tentang penentuan tarif pajak yang dikenakan kepada wajib pajak di daerah dan hal ini disebabkan objek yang dikenakan pajak daerah mempunyai klasifikasi tertentu misalnya pajak hotel dan restoran, maka dapat dikatakan kedua objek tersebut oleh Undang-undang secara limitatif dan lebih rancu lagi teknis cara menentukan besar retribusi yang dikenakan kepada masyarakat.

2. Tentang tanggung jawab (*accountability*) Pemerintah Daerah di dalam mengelola dan memanfaatkan pajak daerah dan retribusi daerah, sehingga

dengan demikian pajak daerah dan retribusi daerah dipungut berdasarkan penetapan Kepala Daerah dengan menggunakan Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKPD) dan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) atau dokumen lainnya yang dipersamakan, maka untuk melakukan pembayaran pajak daerah menggunakan Surat Setoran Pajak Daerah (SSPD) dan untuk retribusi daerah menggunakan Surat Setoran Retribusi Daerah (SSRD) dan pembayaran dapat dilakukan pada kantor pos, bank persepsi, oleh karena itu jika wajib pajak dan wajib retribusi tidak akan membayar akan ditagih dengan menggunakan Surat Tagihan Pajak Daerah (STPD) dan Surat Tagihan Retribusi Daerah (STRD). Dengan demikian kalau demikian kalau diperhatikan ketentuan Undang-undang di atas pengaturannya belum mencerminkan penerapan asas-asas pemungutan pajak terutama dalam hal ini terutama asas keadilan. Pada hakekatnya dimana masyarakat sebagai wajib pajak, maka kewajiban diatur didalam Undang-undang akan tetapi terfokus kewajiban fiskus berkenaan dengan *accountability* belum diatur secara tegas pertanggungjawabannya cenderung menggunakan kebijakan kepala daerah dan retribusi daerah masih mengarah pada konsep hukum yang represif, sehingga dalam hal ini tuntutan hukum yang represif semakin meningkat dimana transparansi jalannya pemerintahan selalu dikontrol masyarakat.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

Dalam hal ini yang merupakan hasil dari penelitian akan diajukan data dan analisis yang terdiri dari tiga bagian yang berkaitan dengan tujuan penelitian sebagaimana disebutkan dalam bab terdahulu. Adapun ketiga bagian tersebut yaitu : Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di dalam Pembangunan Ekonomi Daerah di Kabupaten Semarang, Faktor-faktor yang menjadi kendala-kendala atau hambatan-hambatan dalam berperannya pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang dan Konsistensi Peraturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang.

A. Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di dalam Pembangunan Ekonomi Daerah di Kabupaten Semarang

Pada era otonomi daerah sekarang ini, maka setiap daerah dipacu untuk bisa membiayai keperluan dan urusan rumah tangga daerahnya, hal ini sebagai konsekuensi dari adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya. Dengan demikian mengharuskan setiap daerah untuk bisa mengoptimalkan pelaksanaan pembangunan ekonomi di daerahnya.

Pada hakekatnya pembangunan dapat dilihat salah satunya dari definisi pembangunan sebagaimana dinyatakan oleh Sondang P. Siagian yaitu bahwa pembangunan biasanya didefinisikan sebagai rangkaian usaha untuk mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana ditempuh oleh suatu bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. 76

Dengan demikian dari definisi tersebut di atas sedikitnya ada 7 (tujuh) ide pokok mengenai pembangunan yaitu antara lain : Pertama, Pembangunan merupakan suatu proses artinya pembangunan ini merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan dan terdiri dari tahap-tahap, di satu pihak bersifat independent akan tetapi di pihak lain merupakan bagian dari sesuatu yang bersifat tanpa akhir. Kedua, Pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai suatu untuk dilaksanakan. Ketiga, pembangunan dilaksanakan secara terencana baik dalam arti jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Keempat, Rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perkembangan. Kelima, pembangunan mengarah pada modernitas yakni cara hidup yang baru dan lebih baik dari sebelumnya. Cara berpikir rasional dan sistem budaya yang kuat tetapi fleksibel. Keenam, Modernitas yang ingin dicapai melalui berbagai kegiatan pembangunan perdefinisi bersifat multidimensional. Ketujuh, semua hal ditujukan untuk mengukuhkan pondasi dan memantapkan

76. Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000, hal 45

keberadaan suatu bangsa menjadi negara yang sejajar dengan negara dan bangsa lain.

Jadi dengan demikian di dalam menjalankan tugas dan fungsinya pemerintah daerah memerlukan sumber-sumber dana regional, oleh karena itu diperlukan sumber-sumber pembiayaan yang cukup besar supaya daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan dan daerah harus menggali sumber keuangannya sendiri berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, sehingga pertumbuhan dan perkembangan tersebut pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber pendapatan daerah menurut J. Kenneth Davey harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- 1) Persyaratan berkecukupan dan elastisitas yaitu suatu sumber pendapatan yang besar dalam kaitannya dengan seluruh atau sebagian biaya pelayanan yang akan dikeluarkan dalam hubungan elastisitas mempunyai dua dimensi yaitu :
 - a. pertumbuhan potensi dan dasar pengenaan pajak itu sendiri;
 - b. kemudahan untuk memungut pertumbuhan pajak tersebut.

Elastisitas ini merupakan sumber pajak yang penting dan mudah dapat dikur dengan membandingkan hasil penerimaan selama beberapa tahun dengan perubahan-perubahan dalam indeks harga, penduduk atau GNP.

- 2) Pemerataan merupakan beban pengeluaran pemerintah haruslah dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kekayaan dan kesanggupan

- masing-masing golongan dan merupakan konsep keadilan sosial secara luas dan pemetaan ini mempunyai tiga dimensi :
- a) Pemerataan secara vertikal yaitu hubungan dalam pembebanan pajak atas tingkat pendapatan yang berbeda-beda;
 - b) Pemerataan secara horizontal yaitu hubungan pembebanan pajak dengan sumber pendapatan;
 - c) Pemerataan secara geografis yaitu pembebanan pajak harus adil antar penduduk di berbagai daerah.
- 3) Kelayakan administratif yaitu sumber pendapatan berbeda-beda dalam jumlah, integritas dan keputusan yang diperlukan dalam administrasinya, pajak juga berbeda-beda dalam waktu dan biaya yang diperlukan dalam menetapkan dan memungut dibandingkan hasilnya.
- 4) Kesepakatan politis yaitu kemauan politis diperlukan dalam mengenakan pajak, menetapkan struktur tarif, memutuskan siapa yang harus membayar dan bagaimana pajak tersebut ditetapkan, memungut pajak secara fisik dan memaksakan sanksi terhadap para pelanggar. 77

Dalam hal ini dilihat dari pandangan ilmu ekonomi, maka pembangunan ekonomi daerah dapat diartikan sebagai suatu proses yang Pemerintah Daerah dan masyarakat mengelola sumber daya alam yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara Pemerintah Daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan

77. J. Kennet Davey, *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, Penerbit UI, Jakarta, 1988, hal 40-47

suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut, sehingga dengan demikian masalah pokok di dalam pembangunan ekonomi daerah ini adanya penekanan terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan dengan menggunakan potensi sumber daya alam, pajak, kelembagaan dan sumber daya fisik secara lokal.

Selain hal tersebut dalam pembangunan tercakup adanya tiga dimensi utama yaitu dimensi ekonomi, sosial dan politik serta budaya, sehingga dengan demikian tiga dimensi tersebut mengandung beberapa konsep pendekatan :

1. Dimensi Ekonomi

- a. Pembangunan yang menenkankan pada ekonomi lokal;
- b. Pembangunan yang mempunyai orientasi pada pencapaian lapangan kerja bagi rakyat banyak;
- c. Pembangunan yang dapat meningkatkan pendapatan rakyat;
- d. Pembangunan yang menekankan pada pasar yang adil dan fair.

2. Dimensi sosial dan politik serta kultural

- a. Pembangunan yang menekankan pada keadilan sosial;
- b. Pembangunan yang dilakukan secara demokrasi dan terbuka;
- c. Pembangunan yang menekankan pada otonomi daerah dan penduduk lokal;

d. Pembangunan yang menekankan pada kesertaan dan pemberdayaan penduduk lokal. 78

Dengan demikian dikaitkan otonomi daerah, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah sekarang ini lebih diutamakan pada usaha-usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, sehingga untuk membiayai urusan rumah tangganya diperlukan sumber-sumber pendapatan daerah terutama diperlukan sumber-sumber pendapatan daerah terutama pajak daerah dan retribusi daerah, dan dalam kondisi yang demikian tersebut membawa paradigma yang baru dalam pembangunan ekonomi daerah dengan timbulnya orientasi pembangunan daerah untuk pendapatan asli daerah.

Pada dasarnya dalam teori pembangunan ekonomi daerah diartikan sebagai suatu proses yang menyebabkan kenaikan pendapatan suatu daerah atau negara dalam jangka panjang yang disertai oleh perbaikan sistem kelembagaan, sehingga dalam hal ini definisi pembangunan ekonomi daerah dengan timbulnya orientasi pembangunan ekonomi yang dikemukakan tersebut mengandung unsur-unsur yaitu :

1. Suatu proses yang berarti perubahan yang terjadi terus menerus;
2. Usaha untuk menaikkan pendapatan perkapita;

78. Direjen Pembangunan Daerah Departemen dalam Negeri, *Pedoman Umum Perencanaan Pembangunan Berkelanjutan di Daerah*, Jakarta, 1999, Bab II, hal 6

3. Kenaikan pendapatan perkapita tersebut harus terus berlangsung dalam jangka panjang;
4. Perbaikan sistem kelembagaan di segala bidang (missal ekonomi, politik, sosial budaya dan sistem kelembagaan ini bisa ditinjau dari dua aspek perbaikan di bidang orang atau institusi dan aspek perbaikan di bidang regulasi baik formal maupun non formal. 79

Pada hakekatnya definisi pembangunan ekonomi selain tersebut di atas dapat dikatakan merupakan suatu proses untuk mengubah keadaan agar menjadi lebih baik serta sebagai suatu usaha atau gerak dinamika untuk memperoleh tempat yang layak dan tepat dalam masyarakat dan manusia. 80

Dengan demikian pembangunan yang dalam pelaksanaannya bertujuan untuk meningkatkan pendapatan, kesempatan kerja dan kemakmuran masyarakat, sehingga dapat dikatakan salah satu tolok ukur pembangunan ekonomi suatu daerah adalah pertumbuhan ekonomi.

Di dalam pelaksanaannya pembangunan membawa dampak atau perubahan baik itu perubahan struktur ekonomi, sosial, fisik, wilayah, pola konsumsi, sumber alam, kebudayaan serta menghasilkan berbagai kemajuan

79. Lincoln Arsyad, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan ekonomi Daerah*, BPFE, Yogyakarta, 1999, hal 108

80. Suryohadi Projo, *Reformasi Ekonomi Politik dalam kerangka Paradigma Pembangunan Nasional*, AFKAR, Jakarta, 1998

disetiap bidang baik teknologi, produksi, manajemen dan informasi yang kesemuanya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia. 81

Adapun masalah pokoknya yaitu bagaimana memungkinkan berlangsungnya proses pembangunan yang membawa pada perubahan, sehingga untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi tersebut perlu dilaksanakan pembangunan ekonomi sektoral dengan mengembangkan dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan dalam hal ini di Kabupaten Semarang juga sedang dilakukan kebijakan pembangunan ekonomi sektoral dalam memacu pembangunan yang terkait dengan kondisi yang dihadapi Kabupaten Semarang saat ini.

Pada hakekatnya Kabupaten Semarang yang secara geografis berbatasan dengan kota Semarang dan Kabupaten Demak di sebelah utara, Kabupaten Grobogan disebelah Timur, Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Magelang di sebelah selatan serta Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Kendal disebelah barat, sedangkan di tengah-tengah wilayah Kota Salatiga.

Kabupaten Semarang mempunyai posisi yang sangat strategis karena sebagai penyangga kota Semarang Ibukota propinsi Jawa Tengah dan merupakan pintu gerbang dari arah selatan dan dilintasi oleh jalur transportasi Jawa Tengah yaitu Semarang – Yogyakarta dan Semarang – Surakarta.

81. Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Pembangunan Berkesinambungan*, ANDAL, Jakarta, 1990, hal 8

Secara umum Kabupaten Semarang mempunyai sumber daya alam yang sangat mendukung untuk pengembangan pertanian, industri dan pariwisata, sehingga potensi alam yang terdiri dari bahan galian C dan dapat dimanfaatkan antara lain batu andesit sebesar 64,48 juta ton dengan luas 174,58 Ha dan batu basalt sebesar 3,12 juta ton dengan luas 166,25 Ha yang tersebar di Kecamatan Ungaran, Pringapus, Bergas, Ambarawa, Bawen, Suruh, Susukan dan Bringin, tanah liat (lempung) sebesar 82,82 juta ton dengan luas 166,95 Ha yang tersebar di Kecamatan Ungaran, Pringapus, Bergas, Ambarawa, Bawen, Suruh, Susukan dan Bringin, sedangkan Trass sebesar 43,57 juta ton seluas 224,50 Ha yang tersebar di Kecamatan Ungaran dan Bringin serta Pasir Batu sebesar 9,22 juta ton dengan luas 68,08 Ha di Kecamatan Ungaran, Bergas, Ambarawa dan Banyubiru, serta bahan galian B terutama berupa gambut yang terdapat di Rawapeing dengan potensi sebesar 10 juta ton.

Dengan demikian Rawapening tersebut dengan luas lebih kurang 2020 Ha selain mengandung bahan galian B yang juga digunakan sebagai sumber air untuk pengairan, pembangkit tenaga listrik, perikanan dan pertanian pada lahan pasang surut rawa dan disamping itu memiliki pemandangan alam yang cukup indah dan potensial untuk pengembangan obyek wisata.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah Kabupaten / Kota oleh Pusat memberikan kesempatan yang besar bagi pemerintah daerah untuk

memperbesar peranan dan kemampuannya dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah yaitu dengan pengembangan potensi ekonomi melalui penggunaan sumber daya dan sektor-sektor strategis yang dimilikinya, sehingga penerapan pola pembangunan ekonomi daerah sebagai dasar kewenangan daerah dalam mengelola sumber daya yang ada harus menjadi landasan utama bagi daerah dalam bertindak.

Kewenangan-kewenangan daerah tersebut dalam upaya pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah dapat berjalan secara optimal, maka terhadap pemerintah daerah tersebut diharapkan beberapa hal antara lain :

1. Fasilitas, disamping fungsi lainnya, fungsi pemerintah daerah yang sangat esensial adalah memfasilitasi segala bentuk kegiatan di daerah terutama bidang perekonomian.
2. Pemerintah daerah harus kreatif. Pemerintah Daerah harus berkaitan pula dengan inisiatif lokal dan untuk berinisiatif diperlukan kreatifitas penyelenggaraan pemerintah.
3. Pemerintah Daerah harus menjamin kesinambungan berusaha.

Pemerintah Daerah harus meningkatkan kapasitas aparatnya khususnya jika berhubungan dengan kesinambungan usaha.⁸²

Pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah di dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang sebagaimana telah

82. Syaukani HR Afan Gaffar, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pusataka Pelajar, Jakarta, 2002, hal 212-222

dijelaskan tersebut di atas telah melaksanakan fungsi regulasi yang mempunyai fungsi pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan bidang ekonomi dan di samping itu mempunyai budgeter yang letaknya di sektor publik dan di sini pajak dan retribusi merupakan alat (suatu sumber) untuk memasukkan ke kas negara yang digunakan untuk membiayai pengeluaran negara baik pengeluaran rutin maupun pembangunan. Jadi dengan demikian pajak daerah dan retribusi daerah sebagai Pendapatan Asli Daerah yang dialokasikan daerah untuk membiayai pembangunan, sehingga dengan demikian pemerintah daerah harus mempunyai hak atas penrerimaan pajak daerah dan retribusi daerah.

Pada dasarnya di dalam pelaksanaannya ada beberapa kriteria dan pertimbangan yang menjadi dasar pemberian kewenangan perpajakan dari pemerintah pusat dan daerah yaitu :

1. Pajak yang dimaksud untuk tujuan stabilitasi ekonomi dan cocok untuk distribusi pendapatan seharusnya menjadi tetap dan tanggung jawab Pemerintah Pusat;
2. Basis pajak yang diserahkan ke daerah seharusnya tidak terlalu mobil. Pajak daerah yang terlalu mobil akan mendorong membayar pajak mereleksi usahanya dari daerah yang bebannya pajak tinggi ke daerah yang bebannya pajak rendah;

3. Basis pajak yang didistribusikan sangat timpang antara daerah seharusnya diserahkan kepada tingkat pusat;
4. Pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya lebih mudah untuk diadministrasikan atau dengan kata lain perlu pertimbangan efisiensi secara ekonomi administrasi pemungutnya. 83

Jadi dengan demikian peranan pajak daerah dan retribusi daerah di dalam pembangunan ekonomi di Kabupaten sangat penting antara lain : digunakan : untuk sarana dan prasarana untuk kepentingan masyarakat contohnya pembangunan rumah sakit dan lain-lain bentuk layanan masyarakat, selain itu pengembangan fisik / lokalitas, pengembangan dunia usaha, kesempatan lapangan kerja dan pengembangan ekonomi masyarakat, meskipun dalam kenyataannya jumlah penerimaan pajak daerah lebih sedikit dibandingkan dengan retribusi daerah.

Pada hakekatnya dilihat dari nilai PDRP (Produk Domestik Regional Bruto) Kabupaten Semarang pada tahun 2004 berdasarkan harga konstan 1993 adalah sebesar Rp 1.074.351.000,- sedangkan harga yang berlaku sebesar Rp 2.939.057.00,- dan pendapatan regional perkapita tahun 2004 berdasarkan harga konstan 1993 adalah Rp 1.284.000, dan harga berlaku Rp 3.511.000,- dengan laju pertumbuhan ekonomi pada tahun 2004 terjadi

83. Tjip Ismail, Penggalan Baru PAD, Berita Pajak Nomor 1450/XXIV, 2001

penurunan dari sebesar 4,78 % pada tahun 2003 menjadi 2,58 % pada tahun 2004 sedangkan inflasi naik dari 5,58 % menjadi 11,51 %.

Pada hakekatnya dapat dikatakan target dan realisasi Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Semarang dapat dikemukakan di bawah ini :

TABEL I
BANYAKNYA PENDAPATAN ASLI DAERAH
DI KABUPATEN SEMARANG

URAIAN	RENCANA PENDAPATAN (Rp)	PENERIMAAN (Rp)
1	2	3
1. Pendapatan Asli Daerah	41 413 636 188	45 538 344
1.1. Pajak Daerah	11 940 693 673	12 614 814 955
1.2. Retribusi Daerah	22 820 021 910	23 775 388 782
1.3. Bagian Laba Perusahaan	312 673 000	312 673 000
1.4. Hasil Penjualan Aset Daerah YTD	6 340 247 605	8 835 457 880
2. Dana Perimbangan	309 395 781 600	316 698 723 797
2.1. Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak	17 211 188 600	22 100 597 057
2.2. Dana Alokasi Umum	268 217 000 000	268 217 000 000
2.3. Dana Alokasi Khusus	8 070 000 000	8 070 000 000
2.4. Bagi Hasil Pajak Propinsi	15 897 593 000	18 311 126 740
3. Lain-lain Pendapatan Yang Sah	19 081 196 000	19 367 176 000
JUMLAH	736 890 613 788	381 604 244 414

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang

Dengan demikian di dalam Tabel I dapat dikatakan retribusi daerah memiliki kontribusi yang paling besar di antara keempat komponen Pendapatan Asli Daerah akan tetapi di tahun 2004 mengalami kenaikan hal ini disebabkan karena Pemerintah Daerah telah menekan biaya pemungutan, sehingga dapat dikatakan hasil penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah sudah memenuhi target dan dari hasil wawancara Staf Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang bahwa hasilnya mengalami peningkatan, maka selain itu diperlukan

adanya sumber-sumber pendapatan yang baru, maka selain itu diperlukan adanya sumber-sumber pendapatan yang baru sebagaimana dikemukakan dalam Tabel I.

Adapun berdasarkan laporan realisasi pendapatan daerah Kabupaten Semarang dari sektor pajak daerah pada tahun 2004 dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut :

TABEL II
LAPORAN REALISASI PAJAK DAERAH KABUPATEN SEMARANG
TAHUN ANGGARAN 2004

URAIAN	RENCANA PENDAPATAN	PENERIMAAN	SELISIH LEBIH/KURANG	%
1	2	3	4	5
1. Pajak Hotel	9 600 000	5 925 000	(3 675 000)	-38,28 %
2. Pajak Restoran/Rumah Makan	212 695 000	239 830 528	27 135 528	12,76 %
3. Pajak Hiburan	55 340 000	57 753 600	2 413 600	4,36 %
4. Pajak Reklame	305 010 000	322 874 100	17 864 100	5,85 %
5. Pajak Penerangan Jalan	10 578 352 393	11 185 756 940	607 404 547	5,74 %
6. Pajak Pengambilan Gol, C	55 846 280	56 172 790	326 510	0,58 %
7. Pajak Parkir	-	-	-	0,00 %
Jumlah	11 940 693 673	12 614 814 955	674 121 262	5,65 %

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang

Adapun penerimaan realisasi pendapatan yang berasal dari pajak daerah dilihat dari Tabel II tersebut di atas dapat dikatakan penerimaan dari sektor pajak daerah mengalami kenaikan dan penerimaan pajak parkir tidak ada, karena sudah masuk di dalam retribusi parkir di jalan umum.

Pada hakekatnya penerimaan retribusi daerah selalu mengalami kenaikan, karena dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang kemudian diikuti Instruksi Gubernur Nomor 1883/142.A/928 dan berdasarkan laporan realisasi pendapatan daerah Kabupaten Semarang dari sektor retribusi daerah pada tahun 2004 dapat dikemukakan antara lain :

TABEL III
LAPORAN REALISASI RETRIBUSI DAERAH KABUPATEN SEMARANG
TAHUN ANGGARAN 2004

URAIAN	RENCANA PENDAPATAN	PENERIMAAN	SELISIH LEBIH/KURANG	%
1	2	3	4	5
1. Retribusi Pelayanan Kesehatan	16 874 443 000	17 846 161 457	971 718 457	5,76 %
2. Retribusi Pelayanan Persampahan/ Kebersihan	90 046 500	83 171 850	(6 874 650)	-7,63 %
3. Retribusi Pengadaan Biaya Cetak	700 000 000	569 764 500	(130 235 500)	-18,61 %
4. Retribusi Pengadaan Akta Catatan Sipil	230 000 000	179 025 000	(50 975 000)	-22,10%
5. Retribusi Pelayanan Pemakaman	12 000 000	10 436 750	(1 563 250)	-13,03 %
6. Retribusi Pelayanan Pengabuan Mayat	4 200 000	4 920 000	720 000	17,14 %
7. Retribusi Parkir di Jalan Umum	175 000 000	175 000 000	-	0,00 %

8. Retribusi Pelayanan Pasar	1 950 310 050	1 944 537 000	(5 733 050)	-0,30 %
9. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	316 966 000	1 944 537 000	(5 733 050)	9,77 %
10. Retribusi Pengujian Alat Pemadam Kebakaran	1 500 000	1 658 000	158 000	10,53 %
11. Retribusi Jasa Pemakaian Kekayaan Daerah	447 025 060	410 134 660	(36 890 700)	-8,25 %
12. Retribusi Jasa Usaha Pasar Grosir & Pertokoan	121 000 000	122 657 600	1 687 600	1,39 %
13. Retribusi Terminal	264 346 000	264 365 300	18 300	0,01 %
14. Retribusi Tempat Khusus Parkir	36 517 000	36 517 000	-	0,00 %
15. Retribusi Jasa Usaha Rumah Potong Hewan	84 000 000	84 111 000	111 000	0,13 %
16. Retribusi Jasa Usaha Tempat Rekreasi Olahraga	363 500 000	403 645 425	50 145 435	14,19 %
17. Retribusi Jasa Usaha Penjualan Produksi Usaha Daerah	155 810 000	156 270 800	460 800	0,80 %
18. Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan	400 000 000	405 661 800	5 661 800	1,42 %
19. Retribusi Ijin	150 000 000	197 936 600	47 936 600	31,96 %

Gangguan				
20. Retribusi Ijin Trayek	18 450 000	28 441 700	9 991 700	54,16 %
21. Retribusi Ijin Jasa Usaha Angkutan	119 396 000	101 428 000	(17 968 000)	15,05 %
22. Retribusi Ijin Usaha	6 915 000	7 458 000	543 000	7,85 %
23. Retribusi Ijin Tebang Angkut Kayu Rakyat	143 017 000	189 020 000	46 003 030	32,17 %
24. Retribusi Penggunaan Jalan	96 780 000	96 830 000	50 000	32,17 %
25. Retribusi Ijin Perubahan Penggunaan Tanah	45 000 000	73 369 700	28 369 700	0,00 %
26. Retribusi SIUP	23 800 000	34 900 000	11 000 000	46,64 %
Jumlah	22 820 021 910	23 775 388 782	955 366 872	4,19 %

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang

Adapun dengan demikian penerimaan retribusi daerah sebagaimana Tabel III dapat dikatakan juga mengalami peningkatan dalam penerimaan retribusi daerah di Kabupaten Semarang selain penerimaan pajak daerah.

Sebagian besar penduduk di Kabupaten Semarang bekerja pada sektor pertanian (48,28%), namun demikian proporsi sumbangan sektor pertanian terhadap Produk Domestik Regional Bruto masih relatif kecil yaitu hanya sebesar 17,66 %, sedangkan sektor industri yang hanya menyerap tenaga kerja sebesar 13,20 % mempunyai sumbangan terhadap Produk Domestik Regional Bruto yaitu sebesar

41,79 %, dan sektor lain yang berperan cukup baik terhadap sumbangan Produk Domestik Bruto adalah jasa-jasa lain sebesar 12,97 %.

Dengan demikian Kabupaten Semarang sebagai salah satu Kabupaten di Propinsi Jawa Tengah dengan prosentase pertumbuhan penduduk sebagai berikut :

TABEL IV
JUMLAH PENDUDUK DAN PERTUMBUHAN PENDUDUK DI KABUPATEN SEMARANG

Kecamatan	Jumlah Penduk			Prosentase Pertumbuhan
	Awal Tahun	Pertengahan Tahun	Akhir Tahun	
1	2	3	4	5
1. Getasan	45667	45880	46106	0,96
2. Tengaran	56873	56892	56934	0,11
3. Susukan	43511	43646	43771	0,60
4. Kaliwungu	27757	27837	27891	0,48
5. Suruh	60888	60968	61031	0,23
6. Pabelan	34649	34683	35268	1,79
7. Tuntang	54918	54982	55142	0,41
8. Banyubiru	37576	37658	37780	0,54
9. Jambu	40682	40806	40886	0,50
10. Sumowono	29083	29317	29456	1,28
11. Ambarawa	83344	83364	83400	0,07
12. Bawen	57065	57106	57164	0,17
13. Bringin	39173	39206	39389	0,55
14. Bancak	21273	21296	21323	0,23
15. Pringapus	42201	42196	42363	0,38
16. Bergas	51327	51447	51579	0,49

17. Ungaran	115149	115363	115406	0,22
Jumlah	841137	842647	844889	0,45

Sumber : BPS Kabupaten Semarang

Adapun dalam Tabel IV dapat dikemukakan bahwa tenaga kerja yang merupakan salah satu roda pembangunan, sehingga jumlah dan komposisi tenaga kerja akan mengalami perubahan seiring dengan berlangsungnya proses demografi dan berdasarkan data dari Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Tenaga Kerja Kabupaten Semarang banyaknya pencari kerja berjumlah 13.700 orang serta mata pencaharian penduduk di Kabupaten Semarang pada umumnya masih bekerja dibidang pertanian, hal ini sesuai dengan potensi wilayah Kabupaten Semarang yang sebagian besar masih merupakan lahan pertanian.

Dengan demikian pajak daerah dan retribusi daerah merupakan unsur yang paling besar dalam mendukung Pendapatan Asli Daerah dan dalam hal ini disebabkan pajak daerah dan retribusi daerah merupakan wewenang yang dimiliki Pemerintah Daerah untuk menarik pungutan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan, maka dapat dilihat dengan adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah secara signifikan.

Dalam hal ini memperbesar peranan Pendapatan Asli Daerah antara lain dengan yaitu :

- Kebijakan anggaran pendapatan yaitu :
 1. Intensifikasi pajak daerah dan retribusi daerah;

41,79 %, dan sektor lain yang berperan cukup baik terhadap sumbangan Produk Domestik Bruto adalah jasa-jasa lain sebesar 12,97 %.

Dengan demikian Kabupaten Semarang sebagai salah satu Kabupaten di Propinsi Jawa Tengah dengan prosentase pertumbuhan penduduk sebagai berikut :

TABEL IV
JUMLAH PENDUDUK DAN PERTUMBUHAN PENDUDUK DI KABUPATEN SEMARANG

Kecamatan	Jumlah Penduk			Prosentase Pertumbuhan
	Awal Tahun	Pertengahan Tahun	Akhir Tahun	
1	2	3	4	5
1. Getasan	45667	45880	46106	0,96
2. Tengaran	56873	56892	56934	0,11
3. Susukan	43511	43646	43771	0,60
4. Kaliwungu	27757	27837	27891	0,48
5. Suruh	60888	60968	61031	0,23
6. Pabelan	34649	34683	35268	1,79
7. Tuntang	54918	54982	55142	0,41
8. Banyubiru	37576	37658	37780	0,54
9. Jambu	40682	40806	40886	0,50
10. Sumowono	29083	29317	29456	1,28
11. Ambarawa	83344	83364	83400	0,07
12. Bawen	57065	57106	57164	0,17
13. Bringin	39173	39206	39389	0,55
14. Bancak	21273	21296	21323	0,23
15. Pringapus	42201	42196	42363	0,38
16. Bergas	51327	51447	51579	0,49

2. Penetapan target pendapatan yang lebih realistis;
3. Pemberdayaan kemampuan Badan Usaha Milik Daerah;
4. Perencanaan penerimaan dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang diusulkan serealistis mungkin.

- Membuka peluang investasi

Adapun upaya untuk mengembangkan investasi dimaksudkan untuk menumbuhkan sinergi positif dan menggali pendapatan daerah yang menjadi sarana untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui antara lain :

- a. Inventarisasi peluang investasi;
- b. Mengundang para pemilik modal untuk berinvestasi di Kabupaten Semarang

- Pemberian kemudahan perijinan

Dengan demikian dari hasil wawancara dengan Staf di Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Semarang dengan adanya pemberlakuan otonomi daerah yang dapat diantisipasi sebagai berikut :

- a. Penentuan kewenangan daerah;
- b. Membentuk kelembagaan;
- c. Menerima pelimpahan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi;
- d. Menginventarisasi potensi daerah dalam bentuk potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia;
- e. Menyusun program tahunan daerah;

- f. Kesiapan perangkat prasarana dan aparat hukum untuk melaksanakan isi dan substansi hukum yang ada terutama untuk menjalankan Peraturan Daerah;
- g. Langkah-langkah Pendapatan Asli Daerah untuk mengoptimalkan pendapatan daerah dengan upaya-upaya sebagai berikut :
 - 1) Meningkatkan fasilitas pelayanan fasilitas publik;
 - 2) Pemberdayaan ekonomi masyarakat;
 - 3) Intensifikasi, eksentifikasi dan diversifikasi pendapatan daerah;
 - 4) Meningkatkan penerimaan daerah terutama dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah antara lain :
 - a) Melaksanakan penyesuaian tarif terhadap Peraturan Daerah yang memang saatnya dilakukan perubahan karena sudah tidak sesuai dengan kondisi yang ada baik dari sisi pendapatan maupun dari sisi kemampuan wajib pajak dan wajib retribusi serta sarana yang dapat diberikan oleh Pemerintah Daerah;
 - b) Melaksanakan intensifikasi pemungutan, penyederhanaan prosedur pemungutan dan efisiensi pemungutan;
 - c) Menggali sumber-sumber pendapatan baru.

Adapun peningkatan pembangunan khususnya pembangunan ekonomi daerah merupakan realisasi dari pengalokasian dana yang berasal dari pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, di dalam kenyataannya adanya program yang dilaksanakan secara bersamaan di Kabupaten / Kota menimbulkan berbenturan

program pembangunan antara lain mengenai lokasi proyek maupun mengenai jenis atau macamnya proyek pembangunan antara lain :

- a) Untuk menjamin agar pembangunan dapat berjalan dengan serasi perlu diusahakan keselarasan untuk pembangunan sektoral dan daerah;
- b) Keselarasan laju pembangunan diusahakan antara lain dengan memberikan bantuan dan rangsangan untuk meningkatkan pendapatan di daerah terbelakang;
- c) Dalam rangka meningkatkan pembangunan daerah diperlukan adanya peningkatan prakarsa dan partisipasi aktif;
- d) Sesuai wawasan nusantara dalam melaksanakan pembangunan daerah harus diperhatikan pembinaan sebagai satu kesatuan ekonomi.

Dengan demikian dari uraian-uraian tersebut di atas pada dasarnya Pemerintah Daerah diharapkan dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah bisa bertindak pro aktif untuk memberdayakan semua kekuatan potensial yang ada didaerahnya termasuk pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang merupakan sumber Pendapatan Asli Daerah yang menuju pada kemandirian daerah dalam membiayai pembangunan daerah, sehingga peranan Pemerintah Daerah sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah ini dan harus tetap berpedoman pada pranata hukum yang ada untuk menjaga kestabilan proses pembangunan yang berjalan.

Dengan mempertimbangkan berbagai permasalahan pokok yang ada, maka dengan adanya Rencana Strategis Daerah Kabupaten Semarang untuk periode 2002 – 2006 dapat dirumuskan lima prioritas pembangunan sebagai berikut :

- a. Mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang meliputi :
- 1) Peningkatan kualitas Perda, penerapan dan pemerintahan yang baik dan penegakkan hukum di daerah dalam rangka otonomi daerah;
 - 2) Pemberantasan praktek-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN);
 - 3) Peningkatan kemampuan Pemerintah Kabupaten Semarang (*Capacity Building*);
 - 4) Peningkatan peran serta masyarakat dalam kehidupan politik, pemerintahan dan pembangunan daerah.
- b. Mempercepat pemulihan ekonomi melalui pemberdayaan ekonomi masyarakat yang meliputi :
- 1) Penanggulangan kemiskinan dan pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat;
 - 2) Pengembangan usaha kecil, menengah dan koperasi sebagai tulang punggung sistem ekonomi kerakyatan;
 - 3) Pengembangan produk unggulan daerah yang berbasis industri, pertanian dan pariwisata;
 - 4) Peningkatan investasi ke Kabupaten Semarang;
 - 5) Penyediaan sarana prasarana penunjang pembangunan ekonomi seperti transportasi, telekomunikasi, listrik, air baku dan irigasi.
- c. Mewujudkan kesejahteraan rakyat dan kualitas hidup beragama.

Adapun tujuan Pemerintah Daerah dalam mewujudkan kemandirian dalam pembiayaan dan pendapatan daerah adalah untuk menggali sumber dana dari

Pendapatan Asli Daerah yaitu berupa pajak daerah dan retribusi daerah, sehingga dengan demikian dapat dikatakan termasuk daerah yang diharapkan mampu menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan khususnya masyarakat yang telah menikmati sarana yang diberikan pemerintah daerah setempat.

Dengan demikian Pendapatan Asli Daerah termasuk didalamnya pajak daerah maupun retribusi daerah merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah, sehingga dapat dikatakan merupakan usaha daerah guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah tingkat atas atau subsidi, maka sumber pendapatan daerah tersebut yang potensial diserahkan kepada daerah otonomi tersebut, oleh karena itu keterhasilannya ditunjang secara aktif oleh seluruh warga masyarakat dan terutama terkait dengan kewajiban tersebut serta akan memberikan peran yang penting di dalam pelaksanaan pembangunan terutama di bidang ekonomi di daerah.

Selanjutnya dapat dikatakan pajak daerah maupun retribusi daerah mempunyai peranan yang sangat penting di dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang antara lain :

1. Peranan di dalam pengembangan fisik / lokalitas

Adapun peranan tersebut yaitu melalui pengembangan program perbaikan kondisi fisik / lokalitas daerah di Kabupaten Semarang yang ditujukan untuk pembangunan industri dan perdagangan, sehingga akan berpengaruh positif di

dalam pengembangan dunia usaha secara khusus, maka hal tersebut dimaksudkan untuk mwnciptakan identitas daerah serta untuk memperbaiki dunia usaha khususnya di Kabupaten Semarang. Dengan demikian tujuan strategi pembangunan fisik / lokalitas adalah untuk menciptakan identitas daerah / kota, memperbaiki pesona (*Amenity Base*) kualitas hidup masyarakat dan memperbaiki daya tarik pusat kota (*Civil Centre*) dalam memperbaiki dunia usaha daerah khususnya di wilayah Kabupaten Semarang, sehingga dapat dikatakan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah mempunyai peranan yang sangat penting di dalam pembangunan ekonomi daerah khususnya di Kabupaten Semarang. Dengan demikian dapat dikatakan sebagai alat untuk mencapai tujuan pembangunan ekonomi daerah mencakup antara lain :

- a. Pembuatan Bank Tanah (*Land Banking*) dan hal ini bertujuan agar mempunyai data tentang tanah seras yang penggunaannya kurang optimal, karena belum dikembangkan atau salah satu penggunaan dan sebagainya, sehingga pembuatan catalog mengenai luas dan lokasi tanah yang terus diperbaharui dan akan sangat bermanfaat untuk pengambilan kebijakan daerah.
- b. Pengendalian perencanaan pembangunan dan hal tersebut jika dilakukan dengan benar, maka akan memperbaiki iklim investasi di daerah serta memperbaiki citra daerah khususnya Kabupaten Semarang.
- c. Penataan kota (*Focus Caping*) hal ini dimaksudkan untuk agar kemajuan di pusat-pusat perdagangan dapat dicapai melalui perbaikan perbaikan sarana

jalan raya, misalnya penanaman pohon-pohon rindang dan indah serta perbaikan-perbaikan sarana pusat pertokoan, misalnya perbaikan tampilan muka pertokoan / penetapan standar fisik bagi suatu bangunan pertokoan.

- d. Pengaturan tata ruang (*Zoning*) dengan baik, maka akan merangsang pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah, sehingga peruntukkan lahan harus jelas dan tepat, misalnya penetapan kawasan pemukiman, kawasan industri, kawasan perdagangan dan kawasan hijau.
- e. Penyediaan perumahan dan pemukiman yang baik, sehingga akan berpengaruh positif bagi dunia usaha, maka selain itu kegiatan sektor ini yang akan menciptakan kesempatan kerja.
- f. Penyediaan infrastruktur, misalnya sarana air bersih, listrik, taman-taman, sarana parkir dan sebagainya juga akan menjadi daya tarik utama bagi calon investor dan dunia usaha.

2. Peranan di dalam pengembangan dunia usaha

Dengan demikian peranan tersebut merupakan komponen penting di dalam perencanaan pembangunan ekonomi daerah, karena daya tarik, kreasi atau daya tahan kegiatan dunia usaha merupakan cara terbaik untuk tercipta adanya perekonomian daerah yang sehat, misalnya lahan yang kosong, yang tadinya tidak diberdayakan kemudian dibeli seorang pengusaha, maka adanya transaksi jual beli tanah tersebut, sehingga pengusaha dapat mendayagunakan tanah tersebut oleh karena itu tercipta dunia usaha yang pada akhirnya membutuhkan tenaga kerja, sehingga akan memberikan kontribusi bagi perkembangan

khususnya bagi pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang yaitu antara lain :

- a. Penciptaan iklim dunia usaha yang baik melalui pengaturan dan kebijakan yang memberikan kemudahan bagi dunia usaha dan pada saat yang sama akan mencegah penurunan kualitas lingkungan.
- b. Pembuatan pusat informasi yang terpadu dan memudahkan dunia usaha untuk dapat berkembang dengan aparat pemerintah daerah untuk segala macam kepentingan dalam hal ini perijinan, perencanaan pembangunan ekonomi daerah, ketersediaan lahan, ijin mendirikan bangunan dan sebagainya.
- c. Pendirian pusat konsultasi dan pengembangan dunia usaha kecil, sehingga memegang peranan penting untuk menyerap tenaga kerja dan sebagai sumber dorongan kewirausahaan sering kali mengalami kegagalan, maka perlu didirikan adanya konsultasi dan pengembangan dunia usaha yang akan membantu pengusaha kecil sehingga meningkatkan kinerjanya.
- d. Pembuatan sistem pemasaran bersama hal tersebut dimaksudkan untuk menghindari skala yang tidak ekonomis dan produktif, meningkatkan daya saing terhadap produk-produk impor dan meningkatkan sikap kooperatif antar sesama pelaku bisnis.
- e. Pembuatan lembaga penelitian dan pengembangan (Litbang), sehingga dengan adanya peningkatan persaingan di dunia usaha yang berbasis ilmu pengetahuan sekarang ini menurut pelaku bisnis dan pemerintah

daerah untuk secara terus menerus melakukan kajian terhadap produk yang baru, pengembangan teknologi yang baru serta pencarian pasar-pasar baru.

3. Peranan di dalam lapangan kerja

Dalam hal ini dapat dikatakan kegiatan-kegiatan dunia usaha di berbagai bidang terus berkembang sesuai dengan pertumbuhan dan kebutuhan masyarakat, sehingga akan terjadi adanya peningkatan aktivitas kehidupan masyarakat yang berakibat perkembangan perekonomian yang luas, maka diperlukan adanya sumber daya manusia yang merupakan aspek yang sangat penting di dalam pembangunan ekonomi daerah dan akan membutuhkan lapangan kerja. Dengan demikian pembangunan kualitas sumber daya manusia dapat dilakukan dengan cara antara lain :

- a. Pelatihan dengan sistem *Customized Training*, maka sistem pelatihan semacam ini akan dirancang untuk memenuhi kebutuhan dan harapan sipemberi kerja.
- b. Pembuatan bank keahlian (*Skill Bank*), sehingga dengan informasi ini yang berisi data tentang keahlian dan latar belakang orang yang menganggur di suatu daerah, maka akan bermanfaat bagi pengembangan lapangan pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan dan ketrampilan, sehingga pada akhirnya dapat digunakan untuk pembentukkan koperasi.
- c. Penciptaan iklim yang mendukung perkembangan lembaga pendidikan dan ketrampilan (LPK) di daerah, dengan demikian berkembangnya lembaga-lembaga pendidikan dan ketrampilan di suatu daerah yang secara

tidak langsung bermanfaat bagi peningkatan kualitas sumber daya manusia di daerah, misalnya Lembaga Kursus Bahas, Lembaga Kursus Komputer, Lembaga Kursus Perbengkelan, Lembaga Kursus Perhotelan dan sebagainya.

- d. Pengembangan Lembaga Pelatihan bagi penyandang cacat, dengan demikian penting bagi penyandang cacat itu sendiri dan untuk meningkatkan harga diri dan percaya diri, selain itu jenis-jenis pekerjaan tertentu kadang-kadang penyandang cacat mempunyai beberapa keahlian. Dan akan mengurangi tingkat pengangguran yang pada akhirnya akan meningkatkan pembangunan ekonomi.

4. Peranan di dalam pengembangan ekonomi rakyat

Adapun kegiatan di dalam pembangunan ekonomi daerah dengan tujuan untuk pengembangan suatu kelompok masyarakat dalam suatu daerah yang disebut juga pemberdayaan masyarakat, selain dimaksudkan untuk menciptakan manfaat sosial dalam memenuhi kebutuhan atau memperoleh keuntungan dalam usahanya.

Dari uraian-uraian tersebut di atas, maka pada dasarnya pemerintah daerah hendaknya bertindak aktif dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah dengan memberdayakan semua kekuatan potensial yang ada termasuk didalamnya pemungutan pajak daerah maupun retribusi daerah yang dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan pendapatan daerah menuju pada kemandirian daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan maupun

pembangunan ekonomi daerah khususnya di Kabupaten Semarang dan dalam menjalankan peranannya harus berpedoman pada pranata hukum yang ada untuk menjaga kestabilan proses pembangunan yang berjalan.

Pada hakekatnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun. 2004 tentang Pemerintahan Daerah memiliki tujuan pokok mewujudkan landasan hokum yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadikan daerah otonom yang mandiri dalam menegakkan sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dan penyelenggaraan otonomi daerah tersebut dilaksanakan dengan prinsip demokrasi dan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dengan demikian diundangkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yaitu adanya upaya memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah dan menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proposional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab dan pasti serta mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, sehingga mendorong daerah Kabupaten / Kota untuk mengembangkan dan mengoptimalkan semua potensi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai daerah otonom.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan adanya konsekwensi antara lain :

1. Peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas masyarakat serta aparatur pemerintahan di daerah.
2. Kesetaraan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta antar pemerintah daerah dalam kewenangan dan keuangan.
3. Untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi dan kesejahteraan masyarakat di daerah.
4. Menciptakan ruang yang luas untuk kemandirian daerah.

Pencapaian sasaran-sasaran kebijaksanaan otonomi daerah tersebut sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 yang didukung prinsip-prinsip otonomi daerah yang diwujudkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek-aspek demokrasi, keadilan dan pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas untuk diletakkan pada daerah Kabupaten maupun Kota, sedang otonomi propinsi merupakan otonomi yang terbatas.

4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan Kota tidak ada lagi terdapat wilayah administrasi.
6. Kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain seperti Badan Otorita, kawasan pelabuhan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan wisata dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.
7. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah.
8. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.
9. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana serta prasarana dan sumber daya manusia dengan kewajiban untuk melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Pada dasarnya dalam bidang keuangan daerah yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 dan dirubah dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat

dan Daerah yang merupakan suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dilakukan dengan lebih proposional serta demokratis dan adil, transparan dengan lebih memperhatikan potensi, kondisi serta kebutuhan daerah sesuai dengan kewajiban dan pembagian kewenangan, sehingga dalam bidang keuangan terjadi penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah hal ini sesuai dengan Pasal 6 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa Kekuasaan Presiden selaku pemegang kekuasaan pengelolaan kekuasaan negara diserahkan kepada Gubernur / Bupati / Walikota selaku pengelola keuangan daerah, maka dapat dikatakan terlihat adanya hubungan antara penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan kewenangan pengelolaan keuangannya.

Dengan adanya berbagai usaha yang dilakukan daerah dalam berbagai bidang untuk memantapkan pelaksanaan otonomi daerah yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan usaha-usaha yang dilakukan pada dasarnya mengandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah yaitu :

1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Pada hakekatnya dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 serta Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 dan dirubah dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, maka Pemerintah Kabupaten maupun Kota sebagai daerah otonom dituntut untuk dapat mengembangkan dan mengoptimalkan potensi daerah serta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, juga mempertegas tekad pemerintah pusat untuk meningkatkan peranan pemerintah daerah didalam mengelola keuangan daerah, sehingga dapat meningkatkan kapasitas aparatur dan organisasi daerah untuk mengoptimalkan pelayanan masyarakat serta diharapkan kepentingan lokal, antar daerah dan kepentingan nasional dapat berjalan secara serasi serta saling menunjang dalam upaya proses perubahan perencanaan pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Latar belakang diundangkannya kedua undang-undang tersebut merupakan ekspresi penolakan daerah dari sistem pemerintahan sentralistik yang berjalan selama penyelenggaraan pemerintahan pada masa orde lama dan orde baru, sehingga masyarakat di daerah kurang dapat menikmati hasil pembangunan. Jadi dapat dikatakan dilihat berdasarkan perubahan paradigma pada kebijakan dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, sehingga pemerintah daerah lebih dominan dalam mengatur pembangunan di daerahnya masing-masing.

Dengan demikian diundangkannya undang-undang tersebut juga memberikan pengaruh positif pada dinamika aspirasi masyarakat, sehingga

kebijaksanaan daerah tidak lagi bersifat *given* dan *uniform* dari pemerintah pusat, maka pemerintah daerah mengambil inisiatif dalam merumuskan kebijaksanaan daerah sesuai dengan potensi, aspirasi masyarakat dan daerah, sehingga terselenggaranya pemerintahan yang baik atau *good governance* di satu pihak dan pemberdayaan ekonomi di pihak lain, oleh karena itu dengan adanya otonomi, maka Pemerintahan Kabupaten maupun Kota memiliki kewenangan yang memadai untuk mengembangkan program-program pembangunan yang berbasis masyarakat (ekonomi rakyat) dan terutama program pemberdayaan ekonomi rakyat serta dalam hal ini kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang tersebut Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menjaga serta memelihara ketertiban dan ketentraman masyarakat, sehingga Pemerintah Kabupaten maupun Kota diberi kewenangan untuk mengendalikan dan mengevaluasi kebijaksanaan daerah. Fungsi dan peranan tersebut membawa perubahan pada paradigma pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada kebutuhan publik serta akan membawa pengaruh pada peranan pemerintah sebagai stimulator, fasilitator, coordinator dan *entrepreneur* dalam proses dan perencanaan pembangunan ekonomi daerah.

Peningkatan pembiayaan daerah pada era otonomi diarahkan pada pembiayaan yang bersifat mandiri dalam arti peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang dapat memberikan kontribusi yang terbesar sehingga daerah tidak tergantung pada pemerintah pusat, oleh karena itu dari hasil penelitian bahwa

kontribusi Pendapatan Daerah mengalami peningkatan terutama pajak daerah dan retribusi daerah dengan prosentase dari tahun 2002 sebesar 10,47 %, tahun 2003 11,08 % dan pada tahun 2004 sebesar 11,72 % terhadap penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Semarang.

Dari data tersebut perlu adanya usaha peningkatan Pendapatan Asli Daerah secara maksimal walaupun penerimaannya dari tahun ke tahun mengalami kenaikan akan tetapi dapat dikatakan mencerminkan tingginya tingkat ketergantungan secara finansial Pemerintah Kabupaten Semarang terhadap pemerintah pusat, dan paling tidak memiliki tiga keuntungan antara lain :

1. Tersedianya dana pembangunan yang besar.
2. Kuantitas dan kualitas program-program pembangunan dapat terus lebih ditingkatkan, maka Pemerintah Kabupaten Semarang dapat mengembangkan kreatifitasnya dalam membangun daerahnya.
3. Pembiayaan daerah tidak lagi tergantung pada pemerintah pusat.

Dengan demikian untuk meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah dapat dilaksanakan dengan cara-cara sebagai berikut : peningkatan kualitas instansi terkait, penggalian potensi sumber daya alam dan pemberdayaan masyarakat, dan dalam usaha pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah terutama yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah merupakan suatu kebijaksanaan yang ditetapkan baik dalam hubungan dengan organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksud.

Adapun kebijaksanaan tersebut merupakan suatu tindakan yang dipergunakan untuk menunjuk perilaku yang dilakukan pemerintah sebagai aktor atau pejabat pemerintah, suatu lembaga pemerintah melalui birokrasi dengan Undang-undang untuk mengatur warga atau masyarakatnya. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Semarang telah menyusun rencana strategis dan rencana pembiayaan berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan dirubah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 serta Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 yang dirubah dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Undang-undang tersebut mendukung pendanaan dan penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang menganut prinsip *money follows function* dan berarti pendanaan tersebut mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing pemerintah daerah.

Pada dasarnya menurut Mochtar Kusumaatmadja yang diilhami oleh Roscow Pound dengan teori yang dikenal dengan *law as a tool of social engineering* yang memperkenalkan konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, hal ini didasarkan anggapan bahwa adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan sesuatu yang dipandang penting dan sangat diperlukan, di samping itu hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan terencana tersebut. Sudah tentu fungsi tersebut dilakukan di samping

hukum sebagai sarana pengendalian sosial. 84

Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa keteraturan dan ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan tersebut merupakan sesuatu yang diinginkan dan dipandang mutlak perlu, selain itu kaidah-kaidah atau peraturan hukum tersebut berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan yang menuntun masyarakat kearah tujuan yang dikehendaki oleh pembangunan. 85

Adapun fungsi pajak secara dikotomis dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu fungsi untuk memasukkan uang (fungsi *budgeter*) dan fungsi untuk mengatur (fungsi *regulerend*), dan untuk hal tersebut sampai sekarang tidak pernah ada kesamaan pendapat dari para ahli pajak tentang seberapa luas fungsi pajak, dalam hal ini sebagai contoh Sidney C. Ralt dalam makalahnya *Fundamental of International Taxation*, selain melihat dua fungsi tersebut juga dimasukkannya fungsi distributif, demikian juga Gurito Mangkoesoebroto 86 mencoba melihat fungsi pajak dalam kaitannya dengan penyediaan faktor produksi.

Dengan demikian berkaitan fungsi *budgeter* dan fungsi *regulerend* menurut Rochmat Soemitro bahwa fungsi *budgeter* adalah fungsi yang letaknya

84. Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, hal 9

85. Najmi dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta (Penyunting), *Filsafat Huku, Mazhab dan Refleksinya*, hal 103

di sektor publik dan pajak merupakan suatu alat untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara, yang pada gilirannya akan dikeluarkan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara, sedangkan fungsi *regulerend* adalah fungsi dimana pajak dipergunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan negara dan secara kongkret fungsi yang kedua ini terwujud antara lain dalam bentuk peningkatan atau penurunan tarif pajak, serta kalau dimungkinkan pembebasan pajak, pengaturan, sistem pengusutan, pengaturan terhadap pajak ganda dalam rangka memberikan insentif ataupun disinsentif agar tujuan-tujuan pemerintah khususnya pemerintah daerah dapat tercapai dan dilihat dalam konteks yang lebih luas fungsi regulasi tersebut sebenarnya merupakan salah satu cara untuk melakukan rekayasa masyarakat (*social engineering*).

Menurut Satjipto Rahardjo disini hukum dapat dikatakan bisa tetap dipakai secara sadar untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dan prosesnya akan berlangsung cukup panjang serta efeknya bias merupakan efek berantai. 86

Dengan demikian menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto bahwa ada beberapa hukum yang diberikan masyarakat, yaitu :

86. Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, hal 209

1. Hukum sebagai ilmu pengetahuan, yakni pengetahuan yang tersusun secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran.
2. Hukum sebagai disiplin yakni suatu sistem ajaran tentang kenyataan atau gejala-gejala yang dihadapi.
3. Hukum sebagai kaidah yakni pedoman atau patokan sikap tindak atau perilaku yang pantas atau diharapkan.
4. Hukum sebagai tata hukum yakni struktur dan proses perangkat kaidah-kaidah hukum yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis.
5. Hukum sebagai petugas yakni pribadi-pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegakan hukum (*law enforcement officer*).
6. Hukum sebagai kepentingan penguasa yakni hasil proses deskresi.
7. Hukum sebagai proses pemerintahan yaitu proses hubungan timbal balik antara unsur pokok dari sistem kenegaraan.

Walaupun dalam mempelajari pajak harus dikaitkan dengan hukum diartikan bermacam-macam, paling tidak dalam mempelajari ada tiga konsep hukum yang digunakan yaitu :

1. Hukum sebagai ide-ide, nilai moral dan keadilan.
2. Hukum sebagai norma, kaidah, peraturan-peraturan, undang-undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari kekuasaan negara tertentu yang berdaulat.

3. Hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan masyarakat yang terbentuk dari pola tingkah laku yang melembaga.

B. Faktor-faktor yang menjadi Kendala untuk Berperannya Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di dalam Pembangunan Ekonomi Daerah di Kabupaten Semarang

Adapun dengan adanya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan pelaksanaan otonomi daerah menuntut adanya kesiapan sumber daya manusia di daerah bukan hanya aparat pemerintah (birokrasi) di daerah, melainkan juga para elit lokal (daerah) lainnya dan seluruh anggota masyarakat yang terlibat dalam pelaksanaan dan pengawasan pembangunan ekonomi daerah.

Dengan adanya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, maka otonomi daerah memiliki kewenangan wajib yang sangat penting dalam pembangunan ekonomi dan diharapkan antara lain :

5. Fasilitas. Di samping fungsi lainnya fungsi pemerintah daerah yang sangat esensial adalah memfasilitasi segala bentuk kegiatan di daerah terutama dalam bidang perekonomian. Segala bentuk perijinan hendaklah dipermudah bukan sebaliknya yaitu dengan menciptakan segala bentuk birokrasi yang menyulitkan kalangan pengusaha dan investor untuk menanamkan modalnya di daerah tersebut, logika yang hendak digunakan oleh pemerintah adalah

dengan menggunakan sarana dan prasarana serta sumber daya daerah (tanah, hutan, tambang dan lain-lain), maka untuk pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah yang paling utama adalah bagaimana menciptakan lapangan kerja secara maksimal bagi warga pengangguran juga dapat dikurangi. Pemerintah daerah juga menawarkan fasilitas perpajakan yang merangsang penanaman modal, jadi bukan sebaliknya dengan melihat kegiatan-kegiatan ekonomi semata-mata sebagai subjek pemungutan untuk memperoleh peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Kalau pemerintah daerah mempunyai kecenderungan untuk memungut, maka tak mustahil kalangan pengusaha mencari tempat lain untuk menanamkan modalnya yang memberikan rangsangan berusaha yang lebih baik.

6. Pemerintah Daerah harus kreatif. Pembangunan ekonomi daerah berkaitan pula dengan inisiatif local dan untuk berinisiatif diperlukan kreativitas dari para penyelenggara pemerintahan, oleh karena itu pejabat Pemerintah Daerah sekarang ini benar-benar dituntut untuk kreatif kalau tidak demikian masyarakat akan mempertanyakan kapasitasnya. Dan jika hal itu sampai terjadi, maka biasanya umur pemerintahannya tidak terlalu lama, sehingga Gubernur / Bupati / Walikota tidak mungkin menghendaki untuk memperlama masa jabatannya kalau tidak mampu merangsang kreativitas dalam pemerintahannya yang mendorong pada percepatan dan peningkatan pembangunan ekonomi daerah. Kreativitas tersebut meyangkut bagaimana

mengalokasikan dana apakah bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) ataukah Pendapatan Asli Daerah secara tepat dan adil secara proposional.

7. Politik lokal yang stabil. Masyarakat dan Pemerintah di daerah harus menciptakan suasana politik lokal yang kondusif bagi dunia usaha dan pembangunan ekonomi daerah. Orang tidak memungkinkan menanamkan uangnya. Jadi suatu daerah dengan situasi politik lokal yang tidak stabil, karena pemerintah tidak transparan dalam pembuatan kebijaksanaan publik, maka hal itu kemudian mendorong terjadinya proses yang akan mengganggu jalannya pemerintahan.
8. Pemerintah Daerah harus menjamin kesinambungan berusaha. Ada kecenderungan mengkhawatirkan berbagai pihak bahwa Pemerintah Daerah seringkali merusak tanaman yang sudah ada, oleh karena itu Pemerintah Daerah harus meningkatkan kapasitasnya.
9. Pemerintah Daerah harus komunikatif dengan LSM / NGO terutama di bidang perburuhan dan lingkungan hidup. Pemerintah Daerah sekarang dituntut dengan memahami intensif aspirasi yang berkembang di kalangan perburuhan baik menyangkut upah minimum dan jaminan lainnya.

Kelima elemen tersebut di atas merupakan pra kondisi bagi terlaksananya pembangunan ekonomi daerah dengan memberikan peluang pada daerah menjadi sangat luas dan semuanya tergantung pada daerah itu dan yang paling utama penciptaan lapangan kerja, dan merupakan masalah yang esensial karena multiplar efektifnya tinggi sekali yang berkaitan dengan harga diri dan martabat.

Dalam hal ini terungkap dari hasil penelitian melalui wawancara dengan Staf Dinas Pendapatan Daerah dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Semarang yang dalam pelaksanaannya terdapat banyak kendala-kendala antara lain :

1. Kurangnya sumber daya manusia khususnya pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang dalam melaksanakan pengawasan dan pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah.
2. Penyesuaian tarif yang kadangkala membingungkan masyarakat sebagai wajib pajak dan wajib retribusi yang tidak pernah diberitahu sebelumnya.
3. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dalam hal ini Pasal 2 Ayat (2) kewenangan penerimaan pajak, pengambilan dan pemanfaatan air galian tanah dan air permukaan yang dialihkannya penerimaannya melalui propinsi yang pada mulanya pada Kabupaten / Kota.
4. Tentang pengesahan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota yang semula dilakukan Pemerintah Propinsi atau Tingkat I dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 pengesahannya dilakukan Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan (dalam hal ini sebagai Pemerintah Pusat) dan hal ini akan menimbulkan birokrasi yang semakin panjang dan pengendalian, pengawasan menjadi semakin lemah.

5. Kendala umum aparat birokrasi pada Pemerintah Kabupaten Semarang dalam menghadapi otonomi daerah ditemukan lemahnya kinerja dan kadangkala kurangnya ketrampilan dari petugas pemungut pajak daerah dan retribusi daerah serta dapat dikatakan kekurangan personil pelaksana dalam rangka mengelola dan meningkatkan pajak daerah dan retribusi daerah.
6. Masih kurangnya kesadaran wajib pajak dan wajib retribusi tentang pentingnya pajak daerah dan retribusi daerah dan dapat dikatakan kurang disiplinnya masyarakat sebagai wajib pajak dan wajib retribusi terhadap pemenuhan kewajibannya membayar pajak daerah dan retribusi daerah yang merupakan faktor penghambat kelancaran pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah.

Selain yang diuraikan tersebut di atas secara internal pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang terdapat adanya kekuatan dan kelemahan serta secara eksternal dihadapkan pada berbagai peluang dan ancaman yaitu :

1. Kekuatan

Dalam rangka meningkatkan kinerja Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang terdapat adanya berbagai faktor internal yang mendorong dan menopang Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang di dalam mencapai tujuannya sebagai berikut :

- a. Adanya sumber daya manusia / pegawai yang berpendidikan sarjana / sarjana muda

Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang didukung oleh pegawai yang berpendidikan sarjana dan sarjana muda / diploma, yang mempunyai pola pikir serta wawasan yang luas untuk perkembangan dan kemajuan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang.

b. Adanya pegawai dengan usia yang produktif.

Dengan adanya pegawai yang berusia produktif akan meningkatkan kinerja Dinas Pendapatan Daerah, karena akan lebih kreatif, inovatif serta produktifitas yang tinggi.

c. Adanya sarana dan prasarana

Sarana dan prasarana yang ada pada Dinas Pendapatan Daerah merupakan pendukung dalam rangka optimalisasi pelaksanaan tugas tanggung jawab dan kewenangan yang diberikan Dinas Pendapatan Daerah.

d. Adanya Tupoksi yang jelas

Dengan adanya tupoksi yang seluruh komponen Dinas Pendapatan Daerah dapat lebih menghayati dan melaksanakan tugas serta kewajibannya masing-masing sesuai dengan fungsinya.

e. Adanya Peraturan Daerah tentang Pendapatan

Untuk pelaksanaan tugas, kewenangan, tanggung jawab dan kewajibannya Dinas Pendapatan Daerah diberi alokasi dana lewat pos belanja rutin dan lokasi anggaran untuk beberapa proyek pembangunan pada setiap tahun anggaran yang bersangkutan.

f. Adanya Peraturan Daerah tentang Pendapatan

Setiap jenis pungutan yang membebankan terhadap masyarakat harus dilandasi aturan hukum yaitu Peraturan Daerah : jenis pendapatan yang ada, baik pajak maupun retribusi di Kabupaten Semarang sudah diatur dan berdasarkan Peraturan Daerah.

g. Adanya program kerja tahunan

Dinas Pendapatan Daerah pada setiap tahun anggaran menyusun program kerja tahunan yang merupakan rencana kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun yang bersangkutan.

2. Kelemahan

Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang di samping mempunyai kekuatan, terdapat pula kelemahan yang berpengaruh pada keberhasilan pencapaian kinerja yang optimal, kelemahan tersebut adalah sebagai berikut :

a. Rendahnya motivasi pegawai

Rendahnya motivasi kerja pegawai dan berpengaruh terhadap kelancaran pelaksanaan tupoksi dan kontribusi pegawai menjadi tidak optimal terhadap dinas.

b. Kurangnya inovasi / kreativitas pegawai

Inovasi dan kreativitas pegawai sangat diperlukan untuk kemajuan dan perkembangan dinas di masa yang akan datang, sehingga apabila inovasi dan kreativitas pegawai rendah mereka hanya melaksanakan rutinitas pekerjaan yang monoton dan membosankan.

c. Rendahnya kemampuan dan ketrampilan pegawai

Kemampuan dan ketrampilan pegawai yang rendah merupakan salah satu faktor penghambat dalam pengelolaan dinas. Kemampuan dan ketrampilan dalam mengoperasikan sarana dan prasarana yang ada seperti komputer, mesin ketik, kendaraan dan sebagainya.

d. Keterbatasan sarana dan prasarana

Pengelolaan data base seringkali dipandang hanya sebelah mata padahal suatu perencanaan atau pelaksanaan kegiatan yang baik harus didukung oleh data yang akurat dan up to date, sehingga dapat mengurangi tingkat kesalahan baik dalam perencanaan dan pelaksanaannya.

3. Peluang

a. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menetapkan sumber-sumber pendapatan daerah menurut Pasal 157 antara lain :

a) Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu :

- 1) hasil pajak daerah;
- 2) hasil retribusi daerah;
- 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- 4) lain-lain PAD yang sah.

b) Dana perimbangan; dan

c) Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

- b. Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang merupakan perubahan dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai landasan hukum di dalam upaya penggalian sumber-sumber pendapatan baik itu pajak daerah maupun retribusi daerah.
 - c. Potensi sumber pendapatan baik itu pajak daerah maupun retribusi daerah. Adanya potensi sumber pendapatan baik pajak daerah maupun retribusi daerah merupakan peluang untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan Dinas Pendapatan Daerah harus menyusun draft Peraturan Daerah sebagai landasan hukum dalam pemungutannya baik berupa pajak daerah maupun retribusi daerah.
 - d. Stabilitas politik, ekonomi, keamanan bagi tingkat nasional maupun daerah.
4. Ancaman
- a. Rendahnya kesadaran wajib pajak maupun retribusi
Keberhasilan pengelolaan baik itu pajak daerah maupun retribusi daerah tidak lepas dari adanya kesadaran wajib pajak maupun retribusi untuk memenuhi kewajibannya untuk itu penyuluhan dan pembinaan harus ditingkatkan.
 - b. Masih tingginya tingkat kebocoran
Tingginya tingkat kebocoran dalam pengelolaan pajak daerah maupun retribusi daerah harus mendapat perhatian yang serius, untuk itu diperlukan pembinaan terhadap petugas pemungut harus ditingkatkan terutama pengawasan terhadap pemungutan dan penyetorannya ke kas daerah.

Adapun usaha-usaha untuk mengatasi hambatan-hambatan atau kendala-kendala tersebut di atas antara lain :

- a. Dalam rangka mengatasi kebutuhan personil pelaksana pada Dinas Pendapatan Daerah diatur dengan cara mutasi personil;
- b. Untuk mengatasi hambatan yang timbul dari wajib pajak (masyarakat) yang kurang disiplin ditempuh dengan 2 (dua) cara yaitu antara lain :
 - 1) Mengadakan penyuluhan hukum tentang pentingnya pajak daerah dan retribusi daerah melalui penjelasan lewat radio, petugas pemungut pajak daerah dan retribusi daerah serta dikaitkan dengan kegiatan di desa / kelurahan pada rapat selapanan desa dan lain-lain;
 - 2) Mengadakan suatu penerangan misalnya melalui suatu diskusi, ceramah, simulasi secara terpadu dan serasi.
- c. Perlunya peningkatan aparatur perpajakan melalui pendidikan dan pelatihan secara terpadu dan intensif, sehingga dapat memberikan pelayanan kepada wajib pajak (masyarakat) secara lancar dan baik.
- d. Peningkatan efisiensi dan efektifitas pendayagunaan dana tersebut dalam usaha peningkatan pembangunan.
- e. Melalui rapat-rapat di tingkat pusat mengusulkan adanya konsepsi-konsepsi dalam rangka upaya peningkatan pendapatan daerah terutama melalui pajak daerah dan retribusi daerah, penggalan sumber-sumber baru dan pemecahan masalah dibidang pendapatan daerah pada umumnya.

Dengan demikian kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Semarang mengenai pemberdayaan masyarakat diharapkan mampu memberikan hasil yang akan diharapkan, maka untuk itu diadakan pemberdayaan masyarakat dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah tahun 2004 ini, oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Semarang melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Bidang Hukum

- a. Menyempurnakan dan memperbaharui peraturan perundang-undangan daerah untuk mendukung kegiatan perekonomian dan pelayanan kepada masyarakat serta pemberdayaan masyarakat. Peraturan yang terbentuk nantinya diharapkan merupakan peraturan hukum yang berbasis pemberdayaan masyarakat. Peraturan pajak dan retribusi daerah memberi sanksi tegas pada para wajib pajak atau wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya kepada aparat pengelola hasil pajak dan retribusi yang curang. Hal tersebut juga dapat meningkatkan kepastian hukum menjadi lebih baik dan membangun kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan aparat penegak hukum serta mengurangi semaksimal mungkin adanya penghindaran pajak dan retribusi yang tidak disetor, sehingga pajak dan retribusi yang tidak dibayarkan oleh wajib pajak dan wajib retribusi dapat memberikan kontribusi yang sebenarnya atau semaksimal mungkin terhadap penerimaan daerah. Dalam hal pelaksanaan kewajiban pembayaran pajak dan retribusi tersebut dapat

dikatakan banyak pengusaha yang berusaha menghindari kewajibannya tersebut, sehingga upaya-upaya wajib pajak dan wajib retribusi dalam mengurangi kewajiban pajak dan retribusi dinamakan perlawanan.

Perlawanan tersebut dapat dibagi menjadi dua macam perlawanan, yaitu :

- 1) Perlawanan yang bersifat pasif yang terdiri dari kendala-kendala yang mempersulit pemungutan pajak dan retribusi yang erat kaitannya dengan struktur ekonomi suatu negara.
- 2) Perlawanan yang bersifat aktif yang meliputi semua usaha dan perbuatan yang secara langsung ditujukan terhadap fiskus dan bertujuan untuk menghindari pajak dan retribusi.

Dengan demikian pembayaran pajak dengan mudah dapat dihindari dan tidak melakukan perbuatan yang memberikan alasan untuk dikenakan pajak dan retribusi yaitu dengan meniadakan atau dengan tidak melakukannya hal-hal yang dapat dikenakan pajak dan retribusi, sehingga dapat dikatakan penghindaran pajak dan retribusi dapat dikategorikan yaitu :

- Dalam bidang keuangan yang akan mengakibatkan anggaran-anggaran tidak seimbang dan konsekwensi yang berkaitan dengan hal tersebut antara lain naiknya tarif pajak dan retribusi, inflasi dan lain-lain;

- Dalam bidang ekonomi adanya pengelakan pajak dan retribusi bisa mempengaruhi persaingan sehat diantara pengusaha, oleh karena itu pengusaha yang mengelakkan pajak bisa menekankan biaya operasionalnya dengan lebih rendah dan bisa bersaing dengan pengusaha lain dalam hal menjual produk serta pengelakan pajak dan retribusi dapat juga mengakibatkan adanya stagnasi ataupun kemacetan.

Apabila terjadi secara terus menerus dilakukan tanpa perhatian dari pihak pemerintah daerah tersebut ataupun pemberian pengarahan, sarana dan prasarana serta adanya pemberdayaan terhadap kesadaran hukum untuk membayar pajak dan retribusi, sehingga masyarakat akan terbiasa untuk mengelakkan pajak dan retribusi dan dengan sendirinya menganggap remeh atau mudah terhadap pelaksanaan Undang-undang. Dengan demikian masyarakat akan berpikir bahwa tidak perlu melaksanakan Undang-undang dengan patuh, karena justeru akan mengurangi kekayaan masyarakat tersebut dan merupakan suatu pemikiran yang sama sekali tidak bisa dibenarkan dalam rangka pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Bagi wajib pajak dan retribusi dengan sengaja melalaikan atau mengindari dari kewajiban tersebut, maka dalam hal ini pemerintah daerah tetap akan mengenakan sanksi yaitu berupa sanksi administrasi

dan sanksi pidana. 87

Pada hakekatnya sanksi tersebut antara lain berupa :

- 1) Sanksi administrasi yaitu sesuai dengan namanya sanksi administrasi yang dikenakan adalah bersifat administrasi, sanksi administrasi merupakan sanksi yang dikenakan dengan melakukan pembayaran kerugian finansial pada negara karena pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-undangan tidak sebagaimana mestinya, sanksi administrasi dapat berupa denda administrasi, bunga dan kenaikan. Sanksi administrasi sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- 2) Sanksi pidana yaitu sanksi pidana merupakan sanksi yang berupa siksaan atau penderitaan baik fisik, psikologi maupun finansial yang merupakan benteng hukum terakhir agar norma-norma perpajakan dipatuhi. Sanksi pidana dapat berupa denda, pidana kurungan dan pidana penjara. Ketentuan mengenai sanksi pidana dibidang perpajakan diatur dan ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Di dalam wilayah Kabupaten Semarang sampai saat ini jarang terjadi pengenaan sanksi pidana bagi yang melalaikan atau menghindari

87. Muqodim, *Opcit*, hal 103-105

kewajiban membayar pajak dan retribusi dan baru sebatas pengenaan sanksi administrasi, sebab pemberian sanksi administrasi oleh pemerintah dapat memberikan toleransi dan kesempatan untuk patuh dan sadar hukum sebagai wajib pajak dan retribusi serta sebagai warga Negara yang baik dan memberikan pengarahan kepada masyarakat.

Di wilayah Kabupaten Semarang tersebut apabila dikenakan sanksi pidana justeru akan memicu terjadinya kesalahpahaman dalam penerapan hukum dan Peraturan Perundang-undangan, hal ini mengingat masih rendahnya kualitas kemampuan dan pendidikan masyarakat baik dibidang sosial maupun ekonomi serta adanya ketidaktahuan ataupun kesalahpahaman dan kesimpangsiuran dalam menelaah pengertian adanya reformasi dibidang perpajakan.

Faktor-faktor yang mempengaruhinya tersebut berkaitan dengan penegakkan hukum dan mempunyai arti netral ⁸⁸, sehingga dampak positif atau negatif tergantung dari faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut antara lain :

- 1) Faktor hukumnya sendiri, misalnya suatu Undang-undang gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari Undang-undang misalnya Undang-undang Perpajakan. Pengetahuan tentang penerapan dan pelaksanaan hukum kurang dimengerti masyarakat yang belum mengerti hukum yang sebenarnya.

- 2) Faktor penegakan hukum yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum misalnya tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi, keterbatasan kemampuan untuk menerapkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum akan mencakup tenaga manusia, berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai dan keuangan yang cukup.
- 4) Faktor ekonomi adalah faktor masyarakat yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan. Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat, oleh karena itu apabila dipandang sudut tertentu masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum itu sendiri. Hal ini akan mempengaruhi pada kepatuhan terhadap hukum.
- 5) Faktor kebudayaan yakni hasil ciptaan, hasil karya, rasa dan karsa yang didasarkan pada manusia didalam pergaulan hidup, dalam hal ini pembahasannya mengenai masalah sistem nilai-nilai yang menjadai kebudayaan sebagai suatu sub sistem atau sistem dari kemasyarakatan, maka hukum tersebut mencakup struktur, substitusi dan budaya. Tatanan lembaga hukum formal serta hubungan antara

88. Muqodim, *Opcit*, hal 5

lembaga-lembaga yaitu hak dan kewajibannya. Substansi yang mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun cara untuk menegakannya berlaku bagi pelaksanaan hukum maupun bagi pencari keadilan.

Dengan demikian menurut Satjipto Rahardjo bahwa kita tidak saja menjawab suatu kepastian hukum kepada masyarakat. Hal ini bisa disebabkan adanya faktor ekonomi yang memiliki hubungan yang erat dengan masalah pembangunan disamping adanya faktor-faktor lain, dan para ahli studi pembangunan menyakini akan pentingnya faktor tersebut dalam proses pembangunan sebagai faktor determinan yang tinggi.

b. Melakukan kegiatan dialogis dengan masyarakat

Pemerintah Kabupaten Semarang dalam melakukan sosialisasi Peraturan Daerah selalu mengikutsertakan masyarakat melalui program dialogis yang dilaksanakan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Semarang yang bekerjasama dengan Kecamatan-kecamatan yang ada di Kabupaten Semarang dan pembahasan program dialogis tersebut meliputi sosialisasi Peraturan Perundang-undangan baik pusat maupun daerah serta menampung aspirasi masyarakat yang nantinya akan dituangkan dalam Peraturan Daerah yang dilaksanakan setahun sekali.

2. Bidang ekonomi

Pada dasarnya dalam bidang ekonomi meliputi antara lain :

- a. Meningkatkan produktivitas, produksi komoditas pangan melalui intensifikasi, ekstensifikasi, diversifikasi dan rehabilitasi.
- b. Memperbaiki sistem distribusi hasil industri maupun komoditas pangan.
- c. Meningkatkan akses masyarakat terhadap berbagai informasi, sarana produksi, permodalan, promosi dan pasar.
- d. Mengembangkan usaha kemitraan.
- e. Mengadakan pendidikan dan pelatihan.
- f. Meningkatkan peran serta kemampuan lembaga kemasyarakatan.
- g. Memberikan bantuan baik sarana maupun prasarana usaha.
- h. Memberikan keleluasaan berusaha serta mempermudah ijin usaha.

Dengan demikian kebijaksanaan tersebut di atas dilaksanakan untuk dapat mengembangkan agrobisnis pertanian dan kehutanan serta berwawasan lingkungan yang dapat meningkatkan nilai tambah dan daya saing baik itu pertanian, perkebunan, kehutanan maupun peternakan dan dapat memperluas lapangan kerja, meningkatkan produksi dan distribusi, meningkatkan kemampuan usaha kecil, menengah dan koperasi sehingga memiliki kemandirian dan profesionalisme serta keunggulan kompetitif dan meningkatkan pendapatan asli daerah maupun pendapatan masyarakat serta memperluas kesempatan berusaha maka akan dapat meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah.

Pada dasarnya penyuluhan ataupun penerangan dan sosialisasi kebijaksanaan pemerintah terhadap wajib pajak dan retribusi, perbaikan dan peningkatan kualitas pendukung sarana dan prasarana pajak dan retribusi serta

kerjasama dengan partisipan, sehingga terbukti dengan peningkatan penerimaan pajak daerah sebesar 105,65 % dan retribusi daerah sebesar 104,19 %.

Dan dengan naiknya harga Bahan Bakar Minyak (BBM), maka Pemerintah Kabupaten Semarang untuk sementara tidak menaikkan tarif pajak dan retribusi daerah dan hanya dimungkinkan setiap tiga tahun sekali, oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Semarang dituntut untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan akan memberikan hasil yang lebih besar.

Sehubungan dengan aspek ekonomi dan hukum tersebut perlu diketahui adanya peran otonomi daerah dan tidak dipandang semata-mata sebagai hak dan wewenang akan tetapi lebih merupakan kewajiban dan tanggung jawab, sehingga dalam hal ini daerah dituntut untuk lebih mengembangkan dan meningkatkan sumber daya manusia, kelembagaan dan kualitas personal maupun birokrasi.

Kebijaksanaan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Semarang untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah terutama yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah ditemukan adanya kendala-kendala antara lain :

1. Kendala yang berasal dari Pemerintah Kabupaten Semarang
 - a. Dalam hal pengkajian peraturan terkait dengan pendapatan yaitu kurangnya koordinasi yang intensif antar instansi pendukung pelaksanaannya sehingga penyelesaiannya tidak sesuai dengan waktu yang ditetapkan.
 - b. Masih kurang adanya sarana maupun prasarana penunjang kegiatan bagi petugas pemeriksa pajak dan petugas pelaksana lapangan.

- c. Sumber daya manusia maupun aparatur pemerintah daerah masih kurang memenuhi standar.
 - d. Manajemen pelayanan masyarakat belum prima.
 - e. Masih rendahnya kualitas kebijaksanaan publik.
2. Kendala yang berasal dari masyarakat / lapangan yaitu :
- a. Masih ada sebagian wajib pajak dan retribusi yang berusaha menghindari atau melalaikan kewajiban membayar pajak dan retribusi misalnya dengan penerapan *double accounting* atau tidak melaksanakan pembukuan / tidak memakai nota pembayaran.
 - b. Masih kurangnya pengetahuan dan pengertian wajib pajak dan retribusi tentang hak dan kewajibannya dari pemeriksaan pajak dan retribusi, sehingga petugas mengalami kesulitan dalam menjalankan tugasnya.
 - c. Rendahnya kualitas sumber daya manusia sebagai pelaku ekonomi.
 - d. Meningkatnya harga sarana produksi pertanian seperti pupuk, alat dan mesin pertanian maupun bibit.
 - e. Kenaikan suku cadang yang tidak terkendali.

Dengan demikian adanya berbagai kendala tersebut merupakan suatu tantangan bagi Pemerintah Kabupaten Semarang untuk mengatasinya dan sebagai suatu kebijaksanaan publik dan dalam hal ini hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijaksanaan publik dan sebagai peraturan perundang-undangan yang menampilkan sosoknya sebagai salah satu alat untuk melaksanakan kebijaksanaan serta dengan kata lain rencana

pembangunan tersebut perlu mendapatkan kekuatan dalam pelaksanaannya dan mendapatkan status formal atau dasar hukum tertentu.

Pemerintah Kabupaten Semarang dalam mengatasi kendala-kendala tersebut dengan mengambil kebijaksanaan antara lain sebagai berikut :

1. Pada pihak aparatur pemerintah :
 - a. Penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan.
 - b. Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah.
 - c. Peningkatan baik sarana maupun prasarana pemerintahan daerah
 - d. Pengembangan jaringan kerja.
2. Pihak masyarakat ataupun di lapangan :
 - a. Ekstensifikasi dan intensifikasi sumber-sumber pendapatan dari pajak daerah dan retribusi daerah;
 - b. Mengadakan berbagai program penyuluhan dan pelatihan;
 - c. Mengembangkan pola kemitraan dan kerjasama.

Dengan demikian kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut diambil oleh Pemerintah Kabupaten Semarang untuk mengatasi kendala-kendala yang terjadi pada saat ini, sehingga apabila terjadi permasalahan yang berbeda dan Pemerintah Kabupaten Semarang dalam hal ini perlu merancang suatu kebijaksanaan yang akan memberikan suatu solusi, antisipatif dan konsisten.

Pada dasarnya kebijaksanaan yang umumnya dipakai negara-negara berkembang termasuk Pemerintah Kabupaten Semarang yang bersifat *problem oriented*, namun demikian ada sebuah model kebijaksanaan yang

dipergunakan dan dipahami sebagai kajian yang mungkin dapat diterapkan yaitu kebijaksanaan bersifat *goal oriented* yang meliputi kegiatan untuk mengatasi kendala-kendala dalam pemungutan pajak dan retribusi daerah antara lain :

- a. Menetapkan tujuan yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu;
- b. Memeriksa kecukupan sumber daya yang tersedia khususnya waktu, manusia, sistem dan dana;
- c. Menyusun kebijaksanaan yang mendukung pengelolaan sumber daya untuk mencapai tujuan.

Dengan demikian untuk mencapai tujuan tertentu berdasarkan pemberdayaan masyarakat, maka dalam mengatasi kendala-kendala tersebut untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dengan memeriksa kecukupan sumber daya yang tersedia khususnya waktu, manusia, sistem dan dana yang kemudian menyusun kebijaksanaan yang mendukung pengelolaan sumber daya tersebut didalam pelaksanaan dan perencanaan pembangunan ekonomi daerah.

Pada hakekatnya pengaturan pemberdayaan masyarakat sebagai faktor utama pembangunan dan otonomi daerah yang berkaitan dengan teori hukum sebagai sarana rekayasa sosial dengan adanya ketertiban dalam pembangunan yang merupakan sesuatu yang dipandang penting dan diperlukan, selain itu sebagai kaidah yang berfungsi sebagai sarana untuk

menyalurkan kegiatan masyarakat sesuai tujuan yang hendak dicapai dengan perubahan terencana.

Menurut Satjipto Rahardjo bahwa hukum tetap bisa dipakai sebagai instrumen yang dipakai secara sadar untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.⁸⁹ Selain itu menurut J.E. Sahetapy bahwa hukum hanya merupakan suatu sarana pemerintah atau dalam tangan-tangan yang berkuasa untuk mengarahkan cara berpikir dan bertindak untuk tiba di tujuan yang hendak dicapai.⁹⁰

Dengan demikian hukum menjadi suatu sarana yang ampuh dalam kebijaksanaan untuk mencapai tujuan penguasa dan mewujudkan cita-cita yang hendak dicapai. Di samping itu peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah yang digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, maka hukum menjadi suatu sarana dalam rangka kebijaksanaan (*policy*) untuk mencapai tujuan (pemberdayaan masyarakat) dan penguasa (Pemerintah Kabupaten Semarang) dalam rangka mewujudkan cita-cita yang hendak dicapai terutama peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dari segi regulasi antara lain :

- a. Lebih berpihak pada pemberdayaan masyarakat dan regulasi yang

89. Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, hal 209

90. J.E. Sahetapy, *Sistem Peradilan yang Ideal dalam Rangka Pemerataan Kesempatan Memperoleh Keadilan*, hal 3

demikian dan mengatur mengenai pemberdayaan masyarakat yang meliputi peran serta masyarakat dan tugas para pejabat pemerintahan daerah serta pengawasan.

- b. Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
- c. Tidak terlalu membebani rakyat khususnya wajib pajak dan retribusi.
- d. Regulasi yang dibentuk bertujuan untuk melindungi kelompok minoritas dan lemah serta menjaga harmoni dengan alam sekitar bukan regulasi dalam pengertian serba mengatur.
- e. Tidak menimbulkan biaya tinggi.

Peraturan daerah yang menimbulkan biaya tinggi sebaiknya dihindari karena mengakibatkan pemborosan anggaran.

Dengan demikian cukup banyak alternatif yang dapat dilakukan pemerintah daerah untuk menerbitkan regulasi yang bersifat kooperatif dengan pihak terkait dan *stakeholder*, sehingga dalam hal ini perlu ada metode untuk mengubah pandangan dan cara merumuskan regulasi (Peraturan Daerah) dengan menekan peraturan daerah yang menimbulkan biaya tinggi.

Pada dasarnya ada beberapa prinsip dasar yang harus dipahami pembuat regulasi agar regulasi tersebut baik dan bermanfaat yaitu :

1. Regulasi efektif minimum. Pemerintah hanya mengeluarkan regulasi untuk mengatasi masalah yang tidak dapat diselesaikan melalui penerbitan regulasi.

2. Diperlukan netralitas terhadap kompetisi yaitu regulasi harus menciptakan peluang yang sama bagi pelaku usaha.
3. Perumusan regulasi dilakukan secara terbuka dan memperhatikan aspirasi stakeholder dan masyarakat.
4. *Cost Benefit (Cost Effectiveness)* dan setiap regulasi harus mempunyai manfaat yang lebih besar daripada biayanya.

Pada dasarnya untuk melakukan review regulasi tersebut terdiri dari 7 (tujuh) langkah antara lain :

1. Perumusan masalah

Dirumuskan masalah yaitu isu yang menimbulkan kebutuhan atas regulasi dan ini harus jelas serta apakah pembuatan regulasi telah memahami masalah yang sebenarnya, apakah ada masalah yang lebih mendasar, apakah penyebab timbulnya masalah dan bagaimana persepsi *stakeholder* (pihak-pihak yang akan terkena regulasi seperti pengusaha, masyarakat).

2. Identifikasi tujuan

Setelah perumusan masalah selesai dilakukan identifikasi tujuan yaitu apa tujuan diterbitkannya regulasi termasuk penilai risiko, apakah justifikasi pemerintah untuk intervensi, apakah untuk menyelesaikan sebagian atau seluruh masalah.

3. Alternatif penyelesaian masalah

Tujuan regulasi harus jelas dan untuk memecahkan permasalahan pokok (akar masalah) yang dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat. Jika tujuan tidak jelas akan menimbulkan permasalahan baru.

4. Analisis manfaat dan biaya setiap alternatif
Perlu dilakukan identifikasi alternatif dengan mempertimbangkan biaya, jenis dan indikator.
5. Penentuan alternatif terbaik dalam menyelesaikan masalah.
6. Perumusan strategis implementasi.
7. Penyusunan regulasi *impact analysis statement*

C. Konsistensi Peraturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pembangunan Ekonomi Daerah di Kabupaten Semarang

Pada dasarnya dalam sistem perpajakan dikenal ada 3 (tiga) unsur pokok yaitu :

1. Kebijakan Perpajakan (*Tax Policy*);
2. Undang-undang Perpajakan (*Tax Laws*);
3. Administrasi Perpajakan (*Tax Administration*).⁹¹

Ketiga unsur tersebut saling kait mengkait dan terjadi proses sesuai dengan urutan sebagai sebuah kebijaksanaan pemerintah, sehingga sebagai sebuah kebijaksanaan pemerintah, maka sistem perpajakan merupakan sesuatu yang

91. Mansury, *Panduan Konsep Umum Pajak Penghasilan Indonesia*, Bina Pena Pariwara, Jakarta, 1994, hal 37

dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan yang ditetapkan secara jelas Peraturan perundang-undangan dan bagaimana tindakan-tindakan tersebut akan dilakukan, sedangkan Undang-undang perpajakan sebagai sarana pengimplementasian kebijaksanaan perpajakan dalam bentuk Undang-undang.

Kebijaksanaan perpajakan tersebut merupakan alternatif dari beberapa sasaran yang hendak dituju dalam sistem perpajakan dan alternatif-alternatif tersebut meliputi antara lain :

- a. Pajak yang akan dipungut;
- b. Siapa yang akan dijadikan subjek;
- c. Apa saja yang merupakan objek pajak;
- d. Berapa besar tarif pajak;
- e. Bagaimana prosedurnya.

Pada hakekatnya kebijaksanaan perpajakan tersebut selanjutnya akan ditetapkan dalam bentuk Undang-undang yang akan dikelompokkan dalam hukum (Undang-undang) pajak materiil yang mengatur tentang norma-norma yang menerangkan keadaan perbuatan dan peristiwa-peristiwa hukum yang dikenakan pajak dan berapa besar tarif pajak. Dengan kata lain hukum pajak materiil memuat segala sesuatu tentang timbulnya, besar dan hapusnya hutang pajak dan hubungan hukum antara pemerintah dan wajib pajak.

Adapun kelompok lain dikenal dengan hukum (Undang-undang) formil yang mengatur tentang tata cara menjelmakan hukum materiil menjadi kenyataan. Dengan demikian hukum formil memuat tata cara penyelenggaraan penetapan

suatu hutang pajak, pengawasan pemerintah terhadap penyelenggaraannya, kewajiban pihak ketiga dan prosedurnya.

Dengan demikian prosedur pelaksanaannya meliputi administrasi pajak atau instansi pajak, tata cara pemungutan yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban wajib pajak serta birokrat (aparatur) pajak, maka maksud serta tujuan dari hukum formil di sini adalah untuk melindungi baik aparat pemerintah maupun wajib pajak.

Pembagian hukum (Undang-undang) pajak materiil dan formil di Indonesia yaitu setelah terjadinya *tax reform* (reformasi pajak) pertama, sebelum antara pajak materiil dan formil dimuat di dalam setiap Undang-undang perpajakan, setelah reformasi perpajakan pertama tersebut pada tahun 1984 hukum pajak materiil dan formil diatur dalam Undang-undang yang berbeda.

Dengan demikian berdasarkan Pasal 23 A Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa segala pajak untuk kegunaan kas negara berdasarkan Undang-undang dan tidak mungkin negara memungut pajak dari rakyat tanpa ada Undang-undangnya. Dalam hal ini mengandung maksud pajak yang dipungut dari rakyat untuk membiayai pengeluaran negara (kepentingan umum) tanpa adanya imbalan secara langsung yang dapat ditunjuk berdasarkan ketentuan-ketentuan yang dibentuk melalui proses demokrasi yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai perwujudan rakyat Indonesia agar diperoleh keadilan, karena pajak itu dalam pelaksanaannya dapat dikatakan menyayat daging sendiri dan di mana terjadi peralihan kekayaan tanpa imbalan hanya dapat

berupa perampokan, pencurian, perampasan atau dapat juga pemberian secara sukarela, padahal dengan demikian pajak tidak bermaksud demikian, sehingga setiap pajak mendapat persetujuan dari rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, karena dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan pencerminan rakyat yang dipilih secara langsung melalui Pemilihan Umum, maka sekalipun pajak dipungut tanpa memberikan imbalan secara langsung namun tidak dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum.

Pada dasarnya berdasarkan Pasal 23 A Undang-undang Dasar 1945 selanjutnya dapat dipahami juga sebagai falsafah negara Amerika dan Inggris, sehingga sampai tahun 1983 kebijaksanaan perpajakan masih oleh Undang-undang Pajak yang dibuat di zaman colonial yang mempunyai landasan pemikiran jiwa bangsa Indonesia. 92

Adapun untuk menganalisis peraturan-peraturan dilakukan dengan 3 (tiga) elemen yaitu :

- a. Pembeneran (*Warrant*), pembeneran merupakan suatu asumsi didalam kebijakan yang memungkinkan analisis untuk berpindah dari informasi yang relevan dengan kebijakan ke klaim. Kebijakan pembeneran dapat mengandung berbagai asumsi otoritatif, analisentris, kausal, pragmatis dan krtitik nilai, peranan dan pembeneran adalah untuk membawa informasi yang

92. Rochmat Soemitro, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, PT Eresco, Bandung, 1985, hal 13-15

relevan dengan kebijakan / kepada klaim kebijakan tentang terjadinya ketidaksepakatan atau konflik dengan demikian memberi suatu alasan untuk menerima klaim.

- b. Dukungan (*Backing*), dukungan bagi pembenaran terdiri dari asumsi-asumsi tambahan atau argumen yang dapat digunakan untuk mendukung pembenaran yang tidak diterima pada nilai yang tampak dukungan terhadap pembenaran dapat mengambil berbagai macam bentuk yaitu hukum-hukum ilmiah dengan pertimbangan.
- c. Bantahan (*Rebutal*), bantahan merupakan kesimpulan-kesimpulan yang kedua asumsi atau argumen yang menyatakan kondisi dimana klaim dapat diterima pada derajat penerimaan tertentu secara keseluruhan klaim kebijakan yaitu kebijakan ketidaksepakatan diantara segmen-segmen yang berbeda dalam masyarakat terhadap serangkaian alternatif tindakan pemerintah. Pertimbangan terhadap bantahan-bantahan membantu analisis sistematis untuk mengkritik salah satu klaim asumsi dan argumennya. 93

Dengan demikian menganalisis peraturan-peraturan yang telah dibuat untuk meregulasikan pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan pandangan publik melalui peraturan-peraturan yang ada, maka ketiga konsep tersebut di atas merupakan suatu cara yang paling efektif untuk pembenaran sebagai kekuatan

93. William N. Dunn, *Analisa Kebijakan Publik*, PT Gramedia, Jakarta, 1990. hal 104

untuk berperannya suatu perundang-undangan dengan mengkaji ulang dan mengamati substansial Undang-undang secara keilmuan dan tidak bertentangan dengan rasa keadilan, ketertiban umum dan susila sehingga suatu peraturan itu dapat dibenarkan.

Dukungan yang diberikan kepada suatu peraturan untuk menjamin berlakunya suatu peraturan dapat diterima oleh masyarakat sementara itu bantahan akan dinugkapkan melalui pengamatan dan penelitian terhadap kinerja Peraturan Perundang-undangan serta permasalahan yang timbul di dalam masyarakat setelah Peraturan Perundang-undangan diberlakukan.

Hal yang utama dalam ketentuan-ketentuan tersebut adalah perlunya diadakan penyempurnaan terhadap sistem perpajakan dan segala pajak tersebut harus didasarkan Peraturan Perundang-undangan, maka untuk melaksanakan amanat tersebut pemerintah dalam hal ini antara lain menyatakan :

- 1) Penerimaan negara dari sektor perpajakan menjadi bagian dari penerimaan yang mandiri dalam rangka pembiayaan pembangunan nasional;
- 2) Pemerataan dalam pengenaan pajak dan keadilan dalam pembebanan pajak;
- 3) Menjamin adanya kepastian;
- 4) Sederhana;
- 5) Menutup peluang penghindaran pajak dan atau penyelundupan pajak oleh wajib pajak dan penyalahgunaan wewenang oleh petugas pajak;
- 6) Memberikan dampak yang positif dalam bidang ekonomi.

Dalam hal ini kebijaksanaan pembaharuan sistem perpajakan nasional mempunyai tujuan utama mencapai pertumbuhan penerimaan yang sejalan dengan pertumbuhan ekonomi, yang harus ditunjang oleh 4 (empat) tujuan pendukung yaitu penyederhanaan, pemerataan beban pajak, kepastian hukum dan menutup peluang. 94

Penyederhanaan struktur pajak yang menjadi sasaran utama reformasi pajak dan penurunan tarif ditujukan untuk peningkatan kepatuhan wajib pajak, sedangkan pemerataan beban pajak dicapai melalui dua sarana yaitu pemajakan dengan pajak yang luas (*broad based taxation*) dan tarif dengan pajak yang progresif, pemajakan dengan objek pajak yang luas dimaksudkan agar setiap tambahan kemampuan ekonomi tanpa memperhatikan dari mana sumber penghasilan itu didapat, memenuhi keperluan wajib pajak dan keluarganya, harus dikenakan pajak. 95

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa permasalahan tentang konsistensi Peraturan dibidang pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang, maka sesuai dengan data penelitian mengenai sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan pajak daerah dan retribusi daerah secara vertikal dan horizontal bila dianalisis menggunakan teori hukum modern tentang ciri-ciri hukum modern oleh Marc Galenter dan

94. Mansury, *Op cit*, hal 164

95. Mansury, *Ibid*

Satjipto Rahardjo, 1980 dan dapat diketahui bahwa terdapat persoalan potensial mengenai konsistensi peraturan pajak daerah dan retribusi daerah, akan tetapi dalam pelaksanaannya belum membuktikan dan mencerminkan tentang keinginan masyarakat, sedangkan keputusan yang diambil masih sepihak (pemerintah) untuk memenuhi target Pendapatan Asli Daerah.

Adapun selain tersebut di atas dengan demikian terdapat adanya konsistensi peraturan-peraturan tersebut secara vertikal bahwa adanya kesesuaian Peraturan Daerah dengan yang di atasnya dan jika diamati lebih lanjut dapat diungkapkan secara hirakhi antara lain :

- a. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagai pedoman peraturan dibawahnya yang pada prinsipnya kesesuaian tersebut merupakan faktor utama untuk menjamin agar peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan dibawahnya tidak bertentangan dengan pokok-pokok pikiran pada Undang-undang tersebut.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 dan Nomor 20 Tahun 1997 sebagai tindak lanjut dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tersebut memberikan rekomendasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 dan 20 serta pemberlakuan Peraturan Pemerintah tersebut sebagai konsekwensi dari era reformasi yang menuntut diadakannya otonomi daerah, sehingga Peraturan Pemerintah tersebut merupakan kebijaksanaan negara yang dapat dianalisa dengan konsep kebijaksanaan antara lain :

Pertama, kebijaksanaan negara merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada perilaku atau tindakan yang serba acak dan ketetulan, sehingga kebijaksanaan dalam sistem teori modern bukan merupakan tindakan kebetulan. Kedua, kebijaksanaan pada hakekatnya terdiri atas tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Ketiga, Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya yang dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu. Keempat, Kebijakan negara yaitu mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksud untuk mempengaruhi masalah tertentu. 96

Dengan demikian Peraturan Pemerintah dapat diberlakukan sesuai dengan prinsip otonomi daerah dan diarahkan dalam rangka pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang, sehingga peraturan-peraturan tersebut diberikan arahan dan petunjuk dengan melalui Keputusan Menteri sebagai arahan implementasi dalam hal ini mengenai penelitian Peraturan Perundang-undangan didapatkan kesesuaian antara lain dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 173 Tahun 1997 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah dan Nomor 174 Tahun 1997 tentang Tata Cara

96. Abdul Wahab, *Op cit*, hal'6

Pemungutan Retribusi Daerah serta Nomor 119 Tahun 1998 tentang Ruang Lingkup dan Jenis-jenis Retribusi Daerah Tingkat I dan II, Nomor 147 Tahun 1998 tentang Komponen Penetapan Retribusi, misaknya dalam Keputusan Menteri Dalam Negei Nomor 173 Tahun 1997 yang berisi antara lain :

- a. Ketentuan umum
- a. Tujuan Pemeriksaan
- b. Bentuk Pemeriksaan
- c. Norma Pemeriksaan
- d. Pedoman Pemeriksaan
- e. Tata Cara Pemeriksaan
- f. Ketentuan Penutup

Pada hakekatnya dilihat dari hal tersebut bahwa melalui Pendapatan Asli Daerah dapat diungkapkan bahwa Pemerintah Kabupaten Semarang telah melaksanakan syarat-syarat pemungutan pajak daerah sebagaimana dikemukakan Adam Smith dalam bukunya "*An Inquiry into The Nature Causes of Health Nations*:", bahwa pemungutan pajak oleh Adam Smith disebut juga *The Four Canons*, yaitu :

1. *Equality* (kesamaan);
2. *Certainty* (kepastian);
3. *Covence of Payment* (kesenangan);
4. *Efficiency* (Ekonomi).

Di dalam pelaksanaannya pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dasar hukumnya adalah Undang-undang dalam hal ini Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 serta telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan dalam hal ini peraturan pelaksanaannya sebagai berikut :

- Dasar hukum pajak daerah yang berlaku sekarang antara lain :
 - a. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
 - b. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah;
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1997 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
 - d. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 170 Tahun 1997 tentang Pedoman Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah;
 - e. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 171 Tahun 1997 tentang Prosedur Pengesahan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
 - f. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 172 Tahun 1997 tentang Kriteria Wajib Pajak yang Menyelenggarakan Pembukuan dan Tata Cara Pembukuan;
 - g. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 173 Tahun 1997 tentang Tata Cara Pemeriksaan di bidang Pajak Daerah;

- h. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 1998 tentang Pencabutan Peraturan Daerah Tingkat I dan II tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Dasar hukum pelaksanaan pemungutan retribusi daerah yang berlaku sekarang antara lain :
- a. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan perubahannya dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
 - b. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah;
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah;
 - d. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 171 Tahun 1997 tentang Prosedur Pengesahan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
 - e. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 172 Tahun 1997 tentang Kriteria Wajib Pajak yang menyelenggarakan Pembukuan dan Tata Cara Pembukuan;
 - f. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 174 Tahun 1997 tentang Tata Cara Pemungutan Retribusi Daerah;

- g. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 175 Tahun 1997 tentang Tata Cara Pemeriksaan di bidang Retribusi Daerah;
- h. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 1998 tentang Pencabutan Peraturan Daerah Tingkat I dan Tingkat II tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pada hakekatnya menganalisis peraturan-peraturan yang telah dibuat untuk meregulasikan pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan pandangan kebijakan publik melalui peraturan-peraturan yang ada dan adanya pembenaran sebagai kekuatan untuk berperannya suatu Peraturan Perundang-undangan dengan mengkaji ulang dan mengamati substansial Undang-undang secara keilmuan dan tidak bertentangan dengan rasa keadilan, ketertiban umum serta susila, maka suatu peraturan itu dapat dibenarkan.

Keberadaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 belum mendapat tempat yang memadai, padahal merupakan komponen dapat dikatakan untuk menentukan keberhasilan otonomi daerah dan hanya mengatur hubungan kerja antara legislatif dan eksekutif serta di tingkat desa hanya mengatur hubungan antara Kepala Desa dengan Badan Perwakilan Desa (BPD), sehingga pemberdayaan masyarakat belum mendapat pengaturan, namun terdapat sedikit penjelasan yang berhubungan dengan hal tersebut yaitu mendorong memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan

kreativitas serta meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akan tetapi kurang jelas atau sulit untuk ditafsirkan.

Dengan didasarkan pada kebijaksanaan publik berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara relatif tidak dapat menentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah tersebut dibuat oleh eksekutif bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta eksekutif daerah tersebut berada di bawah eksekutif pusat namun demikian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak berada di bawah Dewan Perwakilan Rakyat dan tidak dibawah Eksekutif Pusat, oleh karena itu Peraturan Daerah dibawah Undang-undang dengan posisi non hirakhi antara propinsi dengan Kabupaten / Kota, maka Peraturan Daerah Kabupaten / Kota secara relatif tidak dapat langsung ditentukan Peraturan Daerah Propinsi serta dengan tugas koordinatif dari propinsi, sehingga secara efektif menentukan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota dalam konteks koordinasi antar Kabupaten / Kota.

Dari uraian-uraian tersebut di atas dapat dilihat bahwa Undang-undang dan Peraturan Daerah Propinsi menentukan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota disertai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dibuat, dalam hal ini kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Semarang dalam memberdayakan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli

Daerah didasarkan pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya. Sehingga dapat dikatakan Undang-undang tersebut belum memadai dan belum mengatur pemberdayaan masyarakat yang untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari Pajak dan Retribusi Daerah.

Pada hakekatnya manusia sebagai kunci sukses keberhasilan suatu proses dan perencanaan pembangunan, maka sumber daya manusia dapat menentukan suksesnya setiap pelaksanaan pembangunan baik dalam skala kecil, menengah maupun sedang, sehingga dalam rangka peningkatan kegiatan pembangunan tersebut diperlukan adanya kualitas sumber daya manusia yang dibarengi dengan peningkatan kuantitas sumber daya manusia di tingkat daerah pada masa-masa sekarang dan yang akan datang, maka perlu mendapat perhatian yang serius penanganannya sehingga potensinya dapat dimanfaatkan dengan baik dan benar, oleh karena itu pembangunan ekonomi daerah bukan sekedar pembangunan fisik saja tetapi juga membangun sumber daya manusianya.

Dengan demikian daerah diharapkan untuk mempersiapkan sarana maupun prasarana pendukung pengembangan sumber daya manusia, ilmu pengetahuan dan teknologi, sehingga mampu memberikan dukungan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah yang berkelanjutan berdasarkan aspirasi masyarakat dan daerah yang bersangkutan.

Tujuan yang hendak dicapai tersebut melalui kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat terutama sumber daya manusianya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang tercermin dalam Rencana Strategis Daerah (RENSTRADA) Kabupaten Semarang yang menjadi salah satu indikator untuk mengetahui keberhasilan secara makro RENSTRADA tersebut, disamping adanya indikator lainnya.

Pada dasarnya berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2/PD/1969 tentang Bentuk Lembaga Kabupaten Semarang dapat dikatakan esensi Kabupaten Semarang adalah “DHARMOTTAMA SATYA PRAJA” yang berarti “Berbuat yang terbaik untuk kepentingan Rakyat” dan hal tersebut mempunyai arti bahwa seluruh produk hukum dan kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Semarang berorientasi pada kepentingan masyarakat, sehingga pembuat hukum dan kebijaksanaan harus mengetahui kondisi masyarakat dan berdasarkan aspirasi masyarakat.

Dengan demikian produk hukum yang baik dikatakan merupakan produk hukum yang responsif yang merupakan hasil dari hukum responsif yaitu hukum sebagai fasilitator dari respons terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan aspirasi-aspirasi sosial, dan proses pembuatan hukumnya harus disertai dengan menampung aspirasi masyarakat yang menjadi sasaran produk hukum tersebut, sehingga dapat berguna untuk melayani masyarakat dan institusi-institusi untuk mencapai tidak hanya keadilan secara formal saja akan tetapi juga substantif.

Pemerintah Kabupaten Semarang dalam hal ini pada dasarnya dalam membuat produk hukum dengan mengikutsertakan perwakilan dari masyarakat melalui program dialog yang dilaksanakan sekali setahun yang dilaksanakan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Semarang yang bekerjasama dengan Kecamatan dan pertemuan tersebut diisi dengan kegiatan antara lain sosialisasi Peraturan Perundang-undangan baik Pusat maupun Daerah dan juga menampung aspirasi masyarakat guna membuat produk hukum daerah yang responsif serta hasilnya kemudian dilaporkan kepada Bupati.

Pada hakekatnya kebijaksanaan publik tersebut tidak dibuat tanpa tujuan tertentu, sehingga kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Semarang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu serta sesuai dengan penelitian tesis ini untuk peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah terutama bersumber dari Pajak dan Retribusi Daerah.

Menurut Hanif Nurcolis bahwa ada 4 (empat) cirri penting yang melekat pada pengertian kebijaksanaan yaitu Pertama, kebijaksanaan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Kedua, kebijaksanaan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis, sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup. Ketiga, kebijaksanaan harus dapat dilaksanakan oleh organisasi pelaksana. Keempat,

kebijaksanaan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil tidaknya dalam menyelesaikan masalah. 98

Pada hakekatnya kebijaksanaan yang diambil Pemerintah Kabupaten Semarang dalam pemberdayaan masyarakat telah sesuai dengan keempat ciri-ciri tersebut di atas, dengan demikian perumusan kebijaksanaan publik dapat digolongkan dalam beberapa model dan menurut Thomas R. Dye ada 9 (sembilan) model formulasi kebijaksanaan, yaitu :

1. Model Kelembagaan (*Institutional*)
2. Model Proses (*Process*)
3. Model Kelompok (*Group*)
4. Model Elite (*Elite*)
5. Model Rasional (*Rational*)
6. Model Inkremental (*Incremental*)
7. Model Teori Permainan (*Game Theory*)
8. Model Pilihan Publik (*Public Choice*)
9. Model Sistem (*System*)

98. Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, hal 160

Model lain di luar Dye antara lain :

1. Model Pengamatan Terpadu
2. Model Demokratis
3. Model Strategis

Rencana Strategis Daerah Kabupaten Semarang bila lebih dicermati dan dianalisis berdasarkan visi, misi, rumusan potensi, kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman potensi daerah dan langkah-langkah yang strategis untuk melaksanakan visi dan misi daerah tersebut yang didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Rencana Strategis Daerah Kabupaten Semarang 2002-2006 dan telah dirubah dengan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2002, sehingga dapat dirumuskan bahwa model yang dipakai Model Strategis sebagai perumusan kebijaksanaan.

Di dalam proses perumusan strategi itu sendiri harus disusun dengan langkah-langkah antara lain :

1. Memprakasai dan menyepakati proses perencanaan strategis meliputi kegiatan memahami manfaat proses perencanaan strategis dan mengembangkan kesepakatan awal;
2. Merumuskan panduan proses;
3. Memperjelas mandate dan misi suatu organisasi meliputi kegiatan perumusan misi dan mandate organisasi;

4. Menilai kekuatan, kelemahan dan peluang serta ancaman yang melibatkan kegiatan perumusan dari hasil kebijaksanaan yang diinginkan sesuai manfaat kebijaksanaan dan analisa SWOT (penilaian lingkungan eksternal dan internal) serta proses penilaian dan panduan penilaian tersebut;
5. Mengidentifikasi isu strategis dihadapi suatu organisasi yang melibatkan kegiatan dengan merumuskan hasil dan manfaat yang diinginkan dari kebijaksanaan, merumuskan contoh-contoh isu strategis dan mendeksripsikan isu-isu strategis.
6. Merumuskan strategis untuk mengelola isu tersebut.

Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Semarang membuat kebijaksanaan untuk mewujudkan visi dan misi yang disertai analisis kondisi, potensi serta arah kebijaksanaan daerah, analisis lingkungan strategis dalam berbagai bidang, permasalahan pokok serta langkah-langkah strategis pembangunan ekonomi daerah, sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya dan untuk itu perlu usaha yang lebih kreatif, keras, hemat biaya, berorientasi tujuan dan perlu belajar lebih jauh mengenai kebijaksanaan publik.

Pada dasarnya untuk membuat karakteristik kebijaksanaan publik yang baik adalah sebagai berikut :

- a. Merupakan respon yang positif dan pro aktif terhadap kepentingan publik.

- b. Merupakan hasil dari konsultasi publik, debat publik atau analisis yang mendalam, rasional dan ditujukan untuk kepentingan umum.
- c. Merupakan hasil dari manajemen partisipatif yang tetap membuka masukan dan input sepanjang belum ditetapkan kebijaksanaan.
- d. Akan menghasilkan rencana kebijaksanaan yang mudah dipahami, dilakukan, dievaluasi, indikatornya jelas dan mekanismenya mudah.
- e. Merupakan produk pemikiran panjang dengan mempertimbangkan berbagai hal yang mempengaruhinya.
- f. Merupakan perencanaan bervisi ke depan dan berdimensi luas dengan tidak untuk kepentingan sesaat .

Pemerintah Kabupaten Semarang dalam pemberdayaan masyarakat sebagai langkah kebijaksanaan strategis untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber Pajak dan Retribusi Daerah berlandaskan pada Undang-undang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Pajak dan Retribusi Daerah beserta peraturan pelaksanaannya, sehingga kebijaksanaan dikeluarkan Pemerintah Kabupaten Semarang selalu dilandaskan pada Peraturan Perundang-undangan dan bersifat memaksa, maka dapat dikatakan terlihat jelas hubungan antara hukum dan kebijaksanaan dan hukum menjadi dasar pembuat kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat.

Disamping itu dilihat dari latar belakang pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan tersebut, maka hukum digunakan sebagai

sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan publik dan juga berperan membantu pemerintah dalam usaha menemukan alternatif kebijaksanaan yang baik serta bermanfaat bagi masyarakat, sehingga pemerintah dalam hal ini dapat memberi kekuatan hukum dan hanya pemerintah yang mempunyai kewenangan dan kekuatan untuk memberlakukan suatu kebijaksanaan kepada seluruh masyarakat serta memaksakan kebijaksanaan tersebut kepada masyarakat.

Dengan demikian sesuai dengan teori dari Thomas R. Dye tersebut Pemerintah Kabupaten Semarang memberikan pengesahan atau legalitas kebijaksanaan daerah yang menjadi suatu kewajiban yang harus ditaati dan dilaksanakan pemegang peran maupun masyarakat dan bersifat universal dalam arti kebijaksanaan tersebut dapat disebarluaskan kepada seluruh warga masyarakat dan Pemerintah Kabupaten Semarang dapat memaksakan kebijaksanaan tersebut pada anggota masyarakat, sehingga dapat memberikan sanksi apabila tidak menaatinya atau melalaikan.

Pemerintah yang baik harus menfokuskan pada struktur penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah dengan memperhatikan proses kontrol internal kebijaksanaan, dan pemerintah daerah dapat mengatur dirinya dalam tata kelola atau *self governing area* sebagai elemen penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ekonomi daerah, maka diperlukan kerjasama dan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Di dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah harus didasarkan pada prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good local governance*) adalah :

- a. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
- b. *Transparency*. Transparansi ini dibangun atas dasar kebebasan arus informasi, proses, lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan, informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
- c. *Consensus and Orientation*. *Good Governance* menjadi perantar kepentingan yang berbeda untuk memperoleh kepentingan yang lebih luas dan baik dalam hal kebijaksanaan maupun prosedur.
- d. *Effectifness and Eficiency*. Penciptaan proses dan lembaga sebaik mungkin disesuaikan dengan yang digariskan melalui pendayagunaan sumber-sumber yang tersedia.
- e. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi keputusan yang dibuat dimana keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

f. *Straegic Vision*. Para pemimpin dan publik memiliki visi strategis jauh ke depan membangun masa depan yang lebih baik berdasarkan nilai-nilai kemanusiaan yang universal dan menyejahterakan. 99

Pengimplementasian kebijaksanaan melibatkan unsur-unsur yang terlibat dalam membuat serta merumuskan Peraturan Daerah seoptimal mungkin dan dapat melaksanakan kegiatan secara formal dan objektif serta dalam pembuatan Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi Daerah yang diklasifikasikan menjadi urusan dan tanggung jawab daerah tersebut dan disahkan lembaga terkait dan berwenang.

Dengan demikian kebijaksanaan yang diambil Pemerintah Kabupaten Semarang dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari Pajak dan Retribusi Daerah terutama dalam rangka pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah dilakukan melalui berbagai bidang, maka dalam pembahasan tesis ini disesuaikan dengan program studi yang penulis ambil yaitu Hukum Ekonomi dan Teknologi dan penulis hanya mencantumkan dua bidang pemberdayaan yaitu bidang hukum dan bidang ekonomi.

Dalam hal pembahasan permasalahan yang ketiga ini berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat dibidang hukum dengan pemberian informasi mengenai hukum dan peningkatan peran serta masyarakat

99. Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mmpengaruhi Kebijaksanaan Penegakan Hukum*, hal 10

dalam birokrasi pembentukan dan pembuatan Peraturan Daerah, dan mengenai pemberian informasi hukum tersebut untuk meningkatkan kesadaran wajib pajak dan retribusi untuk melaksanakan kewajiban membayar pajak dan retribusi yang dapat disebut juga pemberian penyuluhan hukum yang dapat membuat anggota masyarakat untuk memahami dan mengetahui peraturan-peraturan hukum sesuai dengan hak dan kewajibannya menurut hukum dan prosedur yang berlaku dalam menyelesaikan setiap permasalahan yang dihadapi masyarakat sehingga dapat menaati dan mematuhi hukum dengan kesadaran tanpa adanya paksaan ataupun ancaman dari siapapun juga, maka dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Semarang dapat dikatakan telah melakukan komunikasi hukum dengan menginformasikan hukum kepada masyarakat sebagai sasaran informasi tersebut baik secara langsung maupun secara tidak langsung baik berupa lambing, kode, bicara, gerak dengan harapan adanya dampak positif maupun negatif melalui perubahan sikap dan perilaku dari masyarakat atau pihak yang menerima informasi tersebut.

Peningkatan peran serta masyarakat dalam pembentukan dan pembuatan Peraturan Daerah bertujuan untuk menyempurnakan dan memperbaharui peraturan perundang-undangan daerah sehingga dapat mendukung kegiatan pembangunan ekonomi daerah dan memberikan pelayanan kepada masyarakat serta pemberdayaan masyarakat, dan diharapkan nantinya peraturan tersebut dapat menampung aspirasi dan

pemberdayaan masyarakat dengan tujuan untuk memberikan sosialisasi peraturan perundang-undangan baik pusat maupun daerah serta nantinya dapat dimasukkan dalam Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah khususnya yang mengatur Pajak dan Retribusi Daerah merupakan perikatan yang timbul karena undang-undang yang mewajibkan seseorang yang memenuhi syarat dalam Undang-undang untuk melaksanakan kewajibannya membayar pajak dan retribusi dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung yang ditunjuk untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran termasuk untuk pembangunan ekonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga Pemerintah Kabupaten Semarang dapat memaksakan dengan kekuasaannya untuk membayar pajak dan retribusi.

Pada dasarnya dilihat dari segi makro ekonomi pajak merupakan pendapatan masyarakat yang digunakan untuk membiayai pengeluaran termasuk untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan ekonomi daerah untuk mencapai tujuan ekonomi selain itu hasil dari pemungutan pajak dan retribusi digunakan untuk membiayai program pemberdayaan masyarakat dengan sasarannya masyarakat itu sendiri dan disini diperlukan dua sisi agar dapat berjalan dengan baik yaitu disatu sisi dibutuhkan adanya kesadaran masyarakat untuk melaksanakan kewajibannya serta disisi lain untuk mengelola hasil pajak dan retribusi

daerah tersebut secara benar dan jujur sehingga mencapai sasaran penggunaannya.

Peraturan Daerah mengenai pajak dan retribusi daerah baru yang diundangkan ataupun pungutannya melampaui batas kemampuan, maka disini diperlukan pentingnya program dialogis antara Pemerintah Daerah dan masyarakat seperti yang telah dilaksanakan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Semarang, oleh karena itu dapat dikatakan Peraturan Daerah tersebut merupakan hasil kesepakatan antara Pemerintah Daerah dan masyarakat.

Pada hakekatnya pajak dan retribusi daerah tersebut merupakan sumber pembiayaan pembangunan ekonomi daerah dan untuk pemeratakan pendapatan, dan hal untuk tersebut mencegah korupsi atau pengelapan pajak maupun penghindaran pajak yang harus dibayar, sehingga dapat dikatakan pembangunan tersebut dibiayai dari hasil pajak dan retribusi daerah yang berasal dari masyarakat dan untuk masyarakat juga.

Pembuatan Peraturan Daerah dibidang perpajakan membutuhkan adanya kebijaksanaan yang baik, sehingga fungsi pajak tidak semata-mata untuk memperoleh pendapatan akan tetapi juga digunakan untuk tujuan diluar sektor keuangan, dan kebijaksanaan yang diambil Pemerintah Kabupaten Semarang tersebut terutama dibidang ekonomi dilaksanakan untuk pengembangan agrobisnis pertanian dan kehutanan yang

berwawasan lingkungan yang bertujuan untuk meningkatkan nilai tambah dan daya saing pertanian, perkebunan, kehutanan maupun peternakan yang diharapkan dapat memperluas lapangan pekerjaan, meningkatkan produksi dan distribusi, kemampuan usaha kecil, menengah dan koperasi yang pada akhirnya dapat memiliki kemandirian, profesionalisme dan keunggulan yang kompetitif serta meningkatkan pendapatan masyarakat, memperluas kesempatan berusaha yang dapat meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah.

Dengan demikian ekonomi sebagai bentuk pengorganisasian masyarakat yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang didasarkan pada prinsip-prinsip ekonomi yang rasional dan dalam hal ini hukum akan memberikan pengaruh terhadap kegiatan ekonomi dan sebaliknya dalam bentuk pertimbangan ekonomis yang berpengaruh terhadap bekerjanya hukum.

Hukum bagi masyarakat merupakan sasaran kebijaksanaan yang diharapkan nantinya mempunyai fungsi menertibkan kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat dan menjamin pelaksanaan hak dan kewajiban secara seimbang serta dapat menjaga keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang ada dan secara kongkret melalui berbagai Peraturan Daerah yang dikeluarkan Pemerintah Kabupaten Semarang, misalnya pemungutan retribusi harus elastis terhadap pertumbuhan penduduk dan

pendapatan, sehingga dalam pemungutannya merupakan kesepakatan politis antara pemerintah daerah dan masyarakat karena proses pembentukannya melalui program dialogis antara pemerintah daerah dan masyarakat.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikaitkan dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dengan tujuan untuk mengarahkan daerah dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah yang memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah akan ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk memberikan kewenangan membuat kebijaksanaan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranan serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang diharapkan nantinya untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pada dasarnya sejalan dengan prinsip ekonomi dilaksanakan juga prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, maka untuk menyelenggarakan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya dan berdasarkan potensi yang ada serta sesuai dengan kekhasan daerah dengan tujuan untuk memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama tujuan nasional, maka dengan demikian penyelenggaraan otonomi daerah berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, selain itu untuk menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain serta untuk menjaga keutuhan dan tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di dalam penyelenggaraan otonomi daerah dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, maka Pemerintah Daerah wajib mengadakan pembinaan berupa pemberian pedoman seperti penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan selain itu pemberian standar, arahan, bimbingan dan pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan dan evaluasi bersamaan dengan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah, sehingga dapat melaksanakan otonomi daerah dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Dengan diundangkannya Nomor 25 Tahun 1999 dan telah dirubah dengan 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dengan tujuan ingin mengadakan pengaturan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar Pemerintahan Daerah yang adil dan selaras dan mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber dana sesuai dengan kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Jadi Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan sesuai dengan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sehingga dapat dikatakan Pemerintah

Daerah untuk mempunyai tiga fungsi yaitu distribusi, stabilitasi dan alokasi yang dilaksanakan secara efektif sesuai dengan kebutuhan, kondisi dan situasi masyarakat sebagai dasar dalam penentuan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, sehingga dengan demikian dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan dan pelimpahan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab yang diikuti dengan pengaturan, pembagian, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil termasuk perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagai daerah otonom dan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah didasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.

Jadi konsistensi peraturan berdasarkan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya dana pada suatu bidang pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi tanggung jawab pemerintah sesuai dengan asas pembantuan.

Pendapatan Asli Daerah yang diantaranya bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah dan bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali sumber dana sesuai pelaksanaan otonomi

daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi dan hal tersebut dimaksudkan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan ekonomi daerah secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel, sehingga dalam rangka peningkatan pelaksanaan desentralisasi, sehingga dalam rangka peningkatan pelaksanaan desentralisasi berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas diperlukan adanya dukungan sistem informasi keuangan daerah dan dimaksudkan untuk perumusan pelaksanaan kebijaksanaan dan pengendalian fiskal nasional, dengan berdasarkan pemikiran sebagaimana tersebut di atas, maka dalam hal ini pokok-pokok pemuatan baik Undang-undang Pemerintahan Daerah maupun Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai berikut :

- a. Penegasan prinsip-prinsip dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sesuai dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan;
- b. Penambahan jenis dana bagi hasil dari sektor Pertambangan Panas Bumi, Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21;
- c. Pengelompokan Dana Reboisasi yang semula termasuk dalam komponen Dana Alokasi Khusus menjadi Dana Bagi Hasil;
- d. Penyempurnaan prinsip pengalokasian Dana Alokasi Umum;
- e. Penambahan pengaturan hibah dan dana darurat;

- f. Penyempurnaan persyaratan dan mekanisme pinjaman daerah termasuk obligasi daerah;
- g. Pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan;
- h. Penegasan pengaturan Sistem Informasi Keuangan Daerah; dan
- i. Prinsip akuntabilitas dan tanggungjawab dalam Undang-undang tersebut dipertegas dengan pemberian sanksi.

Jadi dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 diperlukan peran serta dan pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan kawasan perkotaan, sehingga daerah memiliki kewenangan membuat kebijaksanaan daerah untuk memberikan layanan serta peningkatan peranan, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang diharapkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Pada dasarnya dengan adanya pemberdayaan masyarakat merupakan hal yang sangat penting dan perlu pengaturan lebih lanjut, sehingga dalam pelaksanaannya terdapat sejumlah kendala kebijaksanaan dalam penerapan hukum melalui pemberdayaan masyarakat antara lain keterbatasan komitmen dan pemahaman manajer senior dan para penentu kebijaksanaan terhadap prinsip dan keuntungan yang akan diperoleh

sesuai dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat disamping itu terdapat adanya kendala finansial yang masih membatasi penentu keputusan tingkat daerah yang akan membatasi kreativitas lokal, selain itu adanya kendala kekurangan data monitoring dan evaluasi serta masih adanya struktur pemerintahan dalam proses perencanaan pembangunan.

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah terdapat beberapa strategi dan langkah-langkah untuk penyusunan kebijaksanaan dan program nasional serta peningkatan kesadaran dan dorongan untuk membahas tentang kebijaksanaan pada tingkat manajer senior merupakan komponen yang vital dan program yang paling sesuai yaitu pendekatan pemberdayaan masyarakat yang harus diidentifikasi sebagai penentu kebijaksanaan terutama kebijaksanaan daerah dan dalam hal ini diperlukan adanya pelatihan dalam rangka proses pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan kebijaksanaan maupun dalam lingkungan kelembagaan dan pelatihan tersebut melalui pelatihan formal dan informal dengan pertemuan-pertemuan melalui forum diskusi dalam penentu kebijaksanaan.

Pada hakekatnya dalam konsistensi diperlukan adanya pemberdayaan masyarakat yang melibatkan faktor-faktor yaitu Badan Usaha Milik Daerah, Pemerintah Daerah, investor baik swasta asing maupun nasional, pengusaha daerah serta masyarakat, sehingga dalam

pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah dibutuhkan adanya potensi ekonomi daerah baik yang dikelola pengusaha daerah maupun masyarakat di daerah dengan bantuan Badan Usaha Milik Daerah dan Pemerintah Daerah, sedangkan di pihak lain yaitu swasta asing dan nasional dengan perangkat peraturan dari Pemerintah Daerah diarahkan untuk dapat memberdayakan masyarakat dan agar dapat membantu pengusaha daerah tanpa merugikan mereka (*win-win solution*).

Pada dasarnya dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah dikaitkan dengan konsistensi peraturan ataupun kebijaksanaan daerah diperlukan beberapa persyaratan agar daerah-daerah dalam hal ini khususnya Pemerintah Kabupaten Semarang menjadi pelaku aktif di kancah pasar global disertai pemberdayaan masyarakat antara lain :

1. Terjaminnya pergerakan bebas dari seluruh faktor produksi, barang dan jasa khususnya di Kabupaten Semarang;
2. Proses politik yang juga menjamin keotonomian masyarakat lokal dalam menentukan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat yang berdampak pada pengambilan keputusan dan hal ini dikaitkan dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004

tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah untuk menegakkan otonomi daerah.

3. Tegaknya *Good Governance* baik di tingkat pusat maupun daerah sehingga mencegah korupsi, kolusi dan nepotisme.
4. Dibutuhkannya adanya keterbukaan daerah untuk bekerjasama dengan daerah lain untuk mengoptimalkan sumber daya yang ada.
5. Fleksibilitas sistem insentif.
6. Peran serta Pemerintah Daerah sebagai regulator yang bertujuan untuk melindungi kelompok minoritas.

Usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah tersebut dalam rangka pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang didukung adanya pemberdayaan masyarakat yang dikaitkan dengan konsistensi peraturan, maka dalam pembahasan disini dipengaruhi faktor-faktor antara lain :

1. Peraturannya sendiri
2. Aktivitas birokrasi pelaksana
3. Warga negara / masyarakat sebagai sarana peraturan
4. Kerangka sosial politik ekonomi budaya yang ada turut menentukan bagaimana setiap unsur / elemen dalam hukum tersebut di atas menjalankan apa yang menjadi bagiannya. 100

100. Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, hal 13

Keempat unsur tersebut di atas harus dilihat adanya hubungan antara satu sama lain dalam proses interaksi yang dinamis artinya bagaimana hubungan antara suatu peraturan hukum dengan warga negara / masyarakat yang menjadi sasaran dari peraturan tersebut sesuai dengan harapan dan pelaksanaannya serta diperlukannya ada koordinasi pelaksanaan kebijaksanaan akan berjalan dengan baik bila :

- a. Adanya kesesuaian antara kebijaksanaan dasar dan keputusan pelaksanaannya;
- b. Adanya perlakuan yang sama terhadap semua aktor yang terlibat;
- c. Adanya perilaku yang konsisten antara para pejabat dalam menyelenggarakan tugasnya sesuai dengan deskripsi tugas masing-masing.
- d. Adanya tindakan para pejabat yang taat asas terhadap prosedur dan batas waktu yang telah ditentukan.
- e. Adanya kejelasan kebijaksanaan itu sendiri dan cara melaksanakannya.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagai dasar untuk menentukan kebijaksanaan dasar dan keputusan pelaksanaannya dan deskripsi tugas masing-masing pejabat pemerintah daerah diperlukan adanya koordinasi dan partisipasi pemberdayaan masyarakat yang akan dimasukkan dalam pembentukan peraturan dan kebijaksanaan daerah.

Kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Semarang untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam rangka pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang yang menyangkut antara lain :

- a. Mampu mendorong masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan secara mandiri;
- b. Dibangun dari sumber daya lokal.
- c. Memperhatikan dampak lingkungan.
- d. Disusun bersama antara pemerintah daerah dan masyarakat.
- e. Masyarakat ekonomi ke bawah yang menjadi sasaran utama.
- f. Terus melakukan evaluasi kebijaksanaan yang telah dilakukan dan menyusun kebijaksanaan-kebijaksanaan lain yang dirasa lebih baik.
- g. Berkelanjutan.

Di dalam pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Semarang berkaitan dengan konsistensi diperlukan beberapa kebijaksanaan pokok antara lain :

- a. Perbaikan profesionalisme aparatur pemerintahan daerah;
- b. Memperluas jaringan kerjasama dengan masyarakat, Badan Usaha Milik Negara dan Daerah serta Pemerintah Daerah lain, investor swasta asing / nasional, pengusaha daerah, kalangan akademisi dan lembaga-lembaga atau badan-badan penelitian dan pengembangan pemberdayaan masyarakat.

- c. Peningkatan sarana dan prasarana pemerintahan daerah.
- d. Studi banding dengan daerah lain untuk memecahkan masalah yang sama.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pada hakekatnya berdasarkan pembahasan penelitian dan analisa yang berjudul Peranan Pajak Daerah dan Retribusi di dalam Pembangunan Ekonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Semarang) ini, yang telah penulis paparkan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Penerapan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka pajak daerah maupun retribusi daerah di Kabupaten Semarang mempunyai peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah dan memberikan kontribusi yang signifikan sebagai komponen Pendapatan Asli Daerah yaitu antara lain :
 - a. Di dalam pengembangan fisik/lokalisasi daerah di Kabupaten Semarang dan dari hasil penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah mempunyai peranan untuk menciptakan identitas daerah / kota, sehingga memperbaiki basis pesona / kualitas hidup masyarakat dan memperbaiki daya tarik pusat kota dalam upaya untuk memperbaiki dunia usaha daerah khususnya di wilayah Kabupaten Semarang;
 - b. Pengembangan dunia usaha yang merupakan komponen penting dalam perencanaan pembangunan ekonomi daerah dengan pembuatan pusat

informasi terpadu yang dapat memudahkan masyarakat dunia usaha untuk berkembang dengan aparat pemerintah dan cara terbaik untuk menciptakan perekonomian daerah yang sehat.

- c. Lapangan Kerja dalam hal ini pajak daerah dan retribusi daerah berperan dalam pembuatan bank tanah (*skill bank*), sehingga informasi yang ada pada bank berisi data tentang keahlian dan latar belakang orang yang menganggur di suatu daerah. Informasi ini bermanfaat bagi pengembangan jenis pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan dan ketrampilan para penganggur, selain itu dapat juga merupakan cadangan keahlian yang pada akhirnya digunakan untuk mengisi lowongan pekerjaan yang ada di daerah tersebut.
 - d. Pengembangan ekonomi masyarakat, pajak daerah dan retribusi daerah mempunyai peranan dalam pengembangan ekonomi melalui hasil pemungutan pajak dan retribusi tersebut misalnya dengan didirikannya Koperasi Unit Desa yang nantinya akan menciptakan manfaat-manfaat sosial yang dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat di wilayah tersebut.
2. Faktor-faktor yang menjadi kendala atau hambatan beroperannya pajak daerah dan retribusi daerah dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang yaitu antara lain :

- a. Kurangnya sumber daya manusia khususnya Pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang dalam melaksanakan pengawasan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah.
 - b. Penyesuaian tarif yang kadangkala membingungkan masyarakat sebagai wajib pajak dan wajib retribusi yang tidak pernah diberitahu sebelumnya.
 - c. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dalam hal ini Pasal 2 Ayat (2) kewenangan penerimaan pajak, pengambilan dan pemanfaatan air galian tanah dan air permukaan yang dialihkannya penerimaannya melalui propinsi yang pada mulanya berada di Kabupaten / Kota.
 - d. Kendala umum aparat birokrasi pada Pemerintah Kabupaten Semarang dalam menghadapi otonomi daerah ditemukan lemahnya kinerja dan kurangnya ketrampilan dari petugas pemungut pajak daerah dan retribusi daerah serta kurangnya personil pelaksana dalam mengelola dan peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah.
 - e. Masih kurangnya kesadaran wajib pajak dan wajib retribusi tentang pentingnya pajak daerah dan retribusi daerah yang merupakan faktor penghambat kelancaran pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah.
3. Ternyata ditemukan banyaknya Peraturan Daerah sebagai peraturan pelaksana dari Peraturan Perundang-undangan pusat, sehingga secara vertikal mempunyai konsistensi atau kesesuaian diantara peraturan-peraturan tersebut,

begitu juga berkaitan dengan peranan operasionalnya di lapangan, maka terlihat adanya konsistensi aturan-aturan terutama berkenaan dengan upaya peningkatan pendapatan daerah.

B. Saran

Guna untuk lebih meningkatkan penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang pada akhirnya mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan ekonomi daerah di Kabupaten Semarang, maka berdasarkan hasil penelitian dapat diajukan beberapa saran sebagai berikut :

1. Oleh karena itu pelaksanaan pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Kabupaten Semarang perlu mengalami peningkatan, maka untuk dapat terus meningkat sekurang-kurangnya untuk mempertahankan prestasi yang telah dicapai tersebut dan seharusnya Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang melakukan pengawasan dengan cermat agar wajib pajak daerah dan wajib retribusi daerah membayar pajak daerah dan retribusi daerah sesuai dengan yang telah ditetapkan.
2. Perlu adanya penyuluhan hukum tentang pentingnya pajak daerah dan retribusi daerah melalui penjelasan lewat radio, petugas pemungutan pajak dan retribusi serta dikaitkan dengan kegiatan di desa / kelurahan pada rapat selapanan desa dan lain-lain, serta perlu mengadakan suatu penerangan misalnya melalui suatu diskusi, ceramah, simulasi serta terpadu dan serasi dan perlu peningkatan aparatur perpajakan melalui

pendidikan dan pelatihan secara terpadu dan intensif, sehingga dapat memberikan pelayanan kepada wajib pajak (masyarakat) secara lancar dan baik serta peningkatan efisiensi dan efektivitas pendayagunaan dana tersebut dalam usaha peningkatan pembangunan dan perlu mengusulkan adanya konsepsi-konsepsi dalam rangka upaya peningkatan pendapatan daerah, penggalian sumber-sumber baru dan pemecahan masalah dibidang pendapatan daerah pada umumnya.

3. Untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya pajak daerah dan retribusi daerah Pemerintah Daerah harus juga meningkatkan pelayanan publik disemua sektor kehidupan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Abdul Wahab, Solichin, 1997, *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta
- Abdurahman, 1987, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta
- Agustini, Asikin, Noorjaya, Tika dan Himawati Yulia, 1990, *Pajak, Citra dan Bebannya*, Bina Rena Pariwara, Merupakan Pokok-pokok, Salamun AT (editor), Jakarta
- Anwar, Yozer, H, 1990, *Strategi Perpajakan dalam mendukung Pembangunan*, Hasil Diskusi PWI, PT Jakarta Bina Rena Pariwara
- Ali, Chidir, 1993, *Hukum Pajak Elementer*, PT Eresco, Bandung
- A.T. Salamun, 1988, *Pajak Sebagai Sumber Pendapatan Pemerintah dan Peran Akuntan dalam Penerimaan Pajak*, Naskah yang disampaikan pada Dics Natalis XII Sekolah Tinggi Akuntansi Negara, Tanggal 22 Agustus 1988
- Arsyad, Lincolin, 1999, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, BPFE, Yogyakarta
- Bambang, Prakosa, Kesit, 2003, *Pajak dan Retribusi Daerah*, UII Press, Yogyakarta
- Bappeda Jawa Tengah, *Strategi dan Kebijakan dalam Mengantisipasi Pelaksanaan UU No. 32 dan 33 Tahun 2004 di Jawa Tengah*
- Belin & Totten, 1980, *Modernisasi : Masalah Model Pembangunan*, Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, Jakarta
- Brotodiharjo, R, Santoso, 1984, *Pengantar Ilmu Pajak*, PT Eresco, Bandung
- Cahyono, Amat, *Perpajakan*, Edisi Kedua, 2000, UPP AMP YKPN, Yogyakarta
- Cokro, Amijoyo, Bintoro, 1988, *Perencanaan Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta
- Djumhana, Muhammad, 1994, *Hukum Ekonomi Sosial Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung

- Dirjen PUOD Depdagri, 1993, *Manual Adminstrasi Pendapatan Daerah*, Jakarta,
- Dirjen Pembangunan Daerah Depdagri, 1999, *Pedoman Umum Perencanaan Pembangunan Berkelanjutan di Daerah*, Jakarta
- Dornbusch, Ruiger dan Stanley Fischer, 1985, *Macro Economics*, Third Edition, Tien Wah Press, Singapura
- Faisal, Sanafiah, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang
- Guruh, Syahda, 2000, *Menimbang Otonomi VS Federal*, PT Remaja Rodakarya, Bandung
- Gubernur Jawa Tengah, 2000, *Antispasi Permasalahan pada Era Otonomi Daerah*, Semarang
- Hanitijo, Ronny, Soemitro, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- , 1991, *Perbandingan antara Penelitian Hukum Normatif dengan Penelitian Hukum yang Empiris*, Majalah Masalah-masalah Hukum, UNDIP, Semarang
- Hakim, Abdul, Nusantara, 1990, *Pembangunan Berkesinambungan*, ANDAL, Jakarta
- Hartono, Sunaryati, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20*, Alumni, Bandung
- Lesmana, Eko, 1992, *Sistem Perpajakan di Indonesia*, Buku Pertama, Prima Kampus Drafika, Jakarta
- Lombantoruan, Sophar, 1990, *Ensiklopedia Perpajakan Indonesia*, Cetakan ke 2, Erlangga, Jakarta
- Ichimura, Shinichi, 1989, *Pembangunan Ekonomi Indonesia Masalah dan Analisis*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta
- Ismail, Tjip, 2001, *Penggalian Baru PAD*, Berita Pajak Nomor 1450/XXXIV, Jakarta
- J, Wajong, 1989, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta

- Kenneth, J, Davey, 1988, *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, Penerbit UI, Jakarta
- Mansury, 1994, *Panduan Konsep Umum Pajak Penghasilan Indonesia*, Bina Pena Pariwisata, Jakarta
- Miyasto, 1993, *Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dilihat dari Fungsinya dalam Perpajakan dalam Filosofi PBB dalam Konteks Keadilan dan Pembiayaan Pembangunan*, Center for Fiscal and Monetary Studies, Jakarta
- , 1997, *Sistem Perpajakan Nasional dalam Era Ekonomi Global*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya dalam Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, Semarang
- Munawir, HS, 1999, *Perpajakan*, Liberty, Yogyakarta
- Mardiastmo, 1995, *Perpajakan*, Andi, Yogyakarta
- Mubyarto, 2000, *Membangun Sistem Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta
- Muqodim, 1999, *Perpajakan*, Buku Satu, UII Press, Yogyakarta
- Nasution, Agus, Salim, 1988, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Karunika, Jakarta
- N, William, Dunn, 1990, *Analisa Kebijakan Publik*, PT Gramedia, Jakarta
- Osborne, David dan Ted Gabler, 1996, *Mewirusahaakan Birokrasi*, PT Pustaka Binaman Pressindo
- P, Sondang, Siagian, 2000, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta
- Projo, Suryohadi, 1998, *Reformasi Ekonomi Politik dalam Kerangka Paradigma Pembangunan Nasional*, AFKAR, Jakarta
- Rasyid, Ryaas, Muh, 1997, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, Yasrif (Anggota I KAPI), Jakarta
- Rahardjo, Satjipto, 1981, *Hukum dalam Prespektif Sosial*, Alumni, Bandung
- , 2000, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya, Bandung

- Rasjidi, Lili, 1985, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum itu ?*, Rajawali Karya, Bandung
- Ritzer, George, 1983, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Alih Bahasa Alimanda, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Soedargo, R, 1964, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, NV Eresco, Bandung
- Soemitro, Rochmat, 1990, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Jilid I, PT Eresco, Bandung
- , 1990, *Pajak dan Pembangunan*, PT Eresco, Bandung
- , 1985, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, PT Eresco, Bandung
- Syaukani, 2000, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerbang Dayaku, Yogyakarta
- , 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Soekanto, Soerjono, 1979, *Kegunaan Sosiologi Hukum bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung
- S, Norma, Nasution, 1990, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung
- Setia, Hadi, Tunggal, 1993, *Tanya Jawab Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No. 18 Th. 1997 beserta peraturan pelaksanaannya)*, Havarindo, Jakarta
- Suandy, Erly, 2000, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta
- Timbergen, Jan, 1987, *Rencana Pembangunan*, UI Press, Jakarta
- Zain. Moh dan Kustadi, Arinta, *Pembaharuan Perpajakan Nasional*, Alumni, Bandung
- Widjaya, Amin, Tunggal, 1995, *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perorangan*, Rineka Cipta, Jakarta
- Warassih, Esmi, 1983, *Kebijakan Pemerataan dalam Pembangunan*, Majalah Hukum Nomor ISSM 0126-1398, UNDIP, Semarang

B. PERATURAN-PERATURAN

Undang-undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 16 Tahun 2002 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah