



**KEBIJAKAN DESENTRALISASI FISKAL  
DALAM MENUNJANG PEMBANGUNAN EKONOMI DAERAH  
( STUDI KASUS DI KOTA DENPASAR )**

**THESIS**

Diajukan dan disusun untuk  
memenuhi syarat – syarat dalam rangka menyelesaikan  
Program Magister Ilmu Hukum

**Oleh :**

**NAMA : KADEK CAHYA SUSILA WIBAWA,SH**  
**NIM : B4A.004.023**  
**PROG. KAJIAN : HUKUM EKONOMI DAN TEKNOLOGI**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2006**

# **HALAMAN PENGESAHAN**

## **KEBIJAKAN DESENTRALISASI FISKAL DALAM MENUNJANG PEMBANGUNAN EKONOMI DAERAH ( STUDI KASUS DI KOTA DENPASAR )**

### **THESIS**

Diajukan dan disusun untuk memenuhi syarat – syarat dalam rangka menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

Nama : Kadek Cahya Susila Wibawa,SH

N I M : B4A.004.023

Prog. Kajian : Hukum Ekonomi dan Teknologi

**Telah disahkan dan disetujui untuk diperbanyak**

Mengetahui,

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II

Prof. Dr. Miyasto,SU

NIP. 130.516.585

Noor Rahardjo,SH,MHum

NIP. 130.675.153

## DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan .....	ii
Halaman Pengujian .....	iii
Halaman Motto dan Persembahan .....	iv
Kata Pengantar .....	vi
Daftar Isi .....	xi
Abstraksi .....	xiv
Abstract .....	xv
Rekomendasi .....	xvi
Daftar Diagram.....	xvii
Daftar Gambar.....	xviii
Daftar Tabel .....	xix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Ruang Lingkup dan Permasalahan.....	11
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Manfaat Penelitian .....	14
E. Metodologi .....	15
E.1 Metode Pendekatan .....	16
E.2 Spesifikasi Penelitian .....	18

E.3	Informan, Jenis dan Sumber Data .....	18
E.4	Instrumen Penelitian .....	22
E.5	Teknik Pengumpulan Data.....	22
E.6	Metode Analisis Data.....	23
E.7	Teknik Pengabsahan atau Validasi Data.....	24
F.	Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan Thesis.....	24
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA.....	28
A.	Pemahaman Umum Terhadap Kebijakan Pajak Daerah	
	Dalam Koridor Kebijakan Desentralisasi Fiskal	
	( Fiscal Decentralization Policy ).....	28
A.1	Pendekatan Pajak dan Fungsi Pajak.....	31
A.2	Kebijakan Fiskal ( Fiscal Policy ).....	35
A.3	Kebijakan Desentralisasi Fiskal	
	( Fiscal Decentralization Policy ).....	39
A.4	Pengaturan Kebijakan Desentralisasi Fiskal	
	( Fiscal Decentralization Policy ) di Indonesia .....	41
B.	Pemahaman Umum Terhadap Hukum dari Perspektif	
	Sosiologi Hukum.....	46
C.	Pemahaman Umum Terhadap Pembangunan Ekonomi	
	( Economic Development ) .....	57
C.1	Definisi Pembangunan Ekonomi.....	57
C.2	Teori – Teori Pembangunan Ekonomi .....	59
C.3	Indikator Pembangunan Ekonomi.....	61

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	63
A. Kebijakan Pajak Daerah Pemerintah Kota Denpasar	
Dalam Rangka Mengejawantahkan Kebijakan	
Desentralisasi Fiskal .....	65
A.1. Pelaksanaan Pemungutan Pajak Hotel di Kota Denpasar .....	66
A.2. Pelaksanaan Pemungutan Pajak Restoran di Kota Denpasar ..	69
A.3. Pelaksanaan Pemungutan Pajak Penerangan Jalan	
Di Kota Denpasar .....	71
A.4. Pelaksanaan Pemungutan Pajak Hiburan di Kota Denpasar ..	74
B. Latar Belakang Kebijakan Pajak Daerah Pemerintah	
Kota Denpasar .....	87
C. Peranan Kebijakan Pajak Daerah Dalam Menunjang	
Pembangunan Ekonomi di Kota Denpasar .....	101
BAB IV PENUTUP .....	118
A. Kesimpulan .....	118
B. Saran.....	122
Daftar Bacaan.....	126
Lampiran - Lampiran	

## **ABSTRAKSI**

Kebijakan desentralisasi fiskal telah menjadi isu politik dan ekonomi di Indonesia, sejak jatuhnya pemerintahan Soeharto pada tahun 1998. Wacana desentralisasi fiskal muncul sebagai konsekwensi dari adanya perkembangan paradigma otonomi daerah dan bergulirnya era reformasi.

Pemerintah daerah diberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di dalam melakukan pengelolaan pemerintahan dan keuangan daerah. Semangat ini menjadi landasan bagi pemerintah daerah untuk menggali potensi – potensi yang ada di daerahnya masing – masing dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah demi menunjang pembangunan dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penelitian thesis ini mencoba mengangkat bagaimana suatu kebijakan desentralisasi fiskal dapat menunjang pembangunan ekonomi daerah ( dalam hal ini studi kasus di Kota Denpasar ), sehingga metode pendekatan yang dipakai adalah melihat hukum secara yuridis – sosiologis dengan penelitian kualitatif dan kuantitatif. Penelitian ini pertama – tama akan menguraikan bagaimana pemerintah daerah ( Pemerintah Kota Denpasar ) mengejawantahkan kebijakan desentralisasi fiskal ( khususnya di bidang pajak daerah ), kemudian latar belakang apa yang mendasari pengambilan kebijakan pajak daerah tersebut serta peranan kebijakan pajak daerah tersebut di dalam melakukan perubahan sosial ( dalam hal ini peranan suatu kebijakan publik terhadap pembangunan ekonomi daerah ).

Kata kunci : kebijakan desentralisasi fiskal, pajak daerah, pembangunan ekonomi daerah, Kota Denpasar

## **ABSTRACT**

Fiscal decentralization policy has become a hot political and economic policy in Indonesia since fall of the Soeharto regime. Discussion of fiscal decentralization policy had been a serious issue, its because of the issue of regional autonomy and responding of reformation.

The local government are given a large and responsibility authority by fiscal decentralization policy. This policy provides financing capability to the local government in order to enable it to discharge its new responsibilities. This spirit become the basis of local government to dig their potencies to improve their original local income ( PAD ) in order to supporting development and defrayal of management governance.

This research try to provide how does a fiscal decentralization policy become supporting region economic development ( a case study in Denpasar city ), because of that this research use socio – legal method with quantitative and qualitative researches. Firstly, this research will elaborate how does local government (specially local government of Denpasar ) translate the fiscal decentralization policy ( specially about local tax ), and then later try to find the background of that policy and also to link how the public policy ( specially local tax policy ) can change the social system, especially in promoting a local development.

Keywords : fiscal decentralization policy, local taxes, regoin economic development and Denpasar city.

## **DAFTAR DIAGRAM**

Diagram 1 : Pola penggunaan lahan di Kota Denpasar.

( Halaman 64 )

Diagram 2 : Perbandingan APBD, penerimaan pajak daerah dan anggaran sektor ekonomi di Kota Denpasar dalam berbagai tahun.

( Halaman 116 )

Diagram 3 : Perbandingan pendapatan per kapita di Kota Denpasar dalam berbagai tahun.

( Halaman 116 )



## DAFTAR GAMBAR

- Gambar 1 : Kedudukan hukum pajak dalam tata hukum Indonesia.  
( Halaman 37 )
- Gambar 2 : Kedudukan hukum pajak dalam tata hukum Indonesia menurut PJA  
Andriani.  
( Halaman 38 )
- Gambar 3 : Tiga nilai dasar hukum dari Gustav Radbruch  
( Halaman 51 )
- Gambar 4 : Sub – sub sistem dengan fungsi primer ( Teori Talcott Parson )  
( Halaman 52 )
- Gambar 5 : Aspek rangkap dari peraturan hukum ( Teori Lundberg dan Lansing )  
( Halaman 53 )
- Gambar 6 : Aspek rangkap dari peraturan hukum ( Konsep Hans Kelsen )  
( Halaman 54 )
- Gambar 7 : Bekerjanya hukum dalam masyarakat ( Konsep Chambliss &  
Seidman )  
( Halaman 55 )
- Gambar 8 : Analisis terhadap teori Chambliss & Seidman ).  
( Halaman 98 )
- Gambar 9 : Skema proses implementasi suatu kebijakan.  
( Halaman 102 )

## **DAFTAR TABEL**

- Tabel 1 : Perbandingan APBD dan penerimaan pajak daerah dalam APBD Kota Denpasar dalam berbagai tahun.  
( Halaman 109 )
- Tabel 2 : Perbandingan APBD dan anggaran sektor ekonomi dalam APBD Kota Denpasar dalam berbagai tahun.  
( Halaman 110 )
- Tabel 3 : Pendapatan per kapita dan pertumbuhan ekonomi Kota Denpasar dalam berbagai tahun.  
( Halaman 110 )
- Tabel 4 : Produk Domestik Regional Bruto ( PDRB ) Kota Denpasar dalam berbagai tahun.  
( Halaman 111 )

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia seperti halnya negara – negara lain di dunia ini, di samping menyelenggarakan pemerintahan umum juga melaksanakan kegiatan pembangunan. Pembangunan adalah rentetan atau rangkaian berbagai perubahan – perubahan dalam berbagai bidang kehidupan yang mempunyai tujuan tertentu. Pembangunan pada hakekatnya adalah proses perubahan yang berlangsung terus – menerus yang merupakan kemajuan dan perbaikan ke arah tujuan yang dicapai. Garis – Garis Besar Haluan Negara ( GBHN ) pada tahun 1999 pernah memberikan arahan yang jelas mengenai makna dan hakekat pembangunan menurut pandangan bangsa Indonesia. Pada pokoknya pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan dan pedomannya dalam kegiatan pembangunan tersebut. Pembangunan di bidang ekonomi merupakan salah satu bagian dari pelaksanaan pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional.

Indonesia membutuhkan dana yang semakin meningkat sejalan dengan peningkatan pembangunan tersebut, khususnya pembangunan dan pertumbuhan di bidang ekonomi. Penerimaan dalam negeri yang berasal dari sektor minyak dan gas bumi ( migas ) peranannya semakin menurun karena jumlah atau volume penjualan yang telah ditentukan ( berdasarkan kuota ), harga migas yang sangat

tergantung dari harga yang ada di pasar internasional serta tergantung pula pada jumlah persediaan minyak dan gas bumi di Indonesia yang semakin lama semakin berkurang. Kondisi seperti tersebut menjadikan bangsa Indonesia tidak dapat terlalu menggantungkan pada penerimaan dari sektor migas saja untuk pembiayaan kegiatan pembangunan, sehingga pemerintah kemudian telah berketetapan bahwa penerimaan dalam negeri dari sektor nonmigas, khususnya pajak, harus lebih ditingkatkan.

Pajak tampaknya menjadi primadona dalam tahun – tahun mendatang sebagai sumber utama pembiayaan kegiatan pembangunan, oleh karena itu dalam rangka meningkatkan penerimaan pajak, maka sejak akhir tahun 1983 pemerintah telah menempuh langkah – langkah strategis dengan melakukan reformasi perpajakan ( *tax reform* ) secara menyeluruh. *Tax reform* tahun 1983 ini bertujuan untuk lebih menegakkan kemandirian dalam membiayai pembangunan nasional dengan jalan lebih mengarahkan segenap potensi dan kemampuan dari dalam negeri, khususnya dengan cara meningkatkan penerimaan negara melalui perpajakan dari sumber – sumber di luar minyak bumi dan gas alam.<sup>1</sup> Sejalan dengan Garis – Garis Besar Haluan Negara ( GBHN ) 1993 yang mengamanatkan bahwa sistem dan prosedur perpajakan untuk meningkatkan pendapatan negara harus lebih disempurnakan dan disederhanakan dengan tetap memperhatikan asas keadilan, pemerataan, manfaat dan kemampuan masyarakat serta agar tetap menyesuaikan perkembangan perekonomian, ilmu pengetahuan dan teknologi khususnya dalam menghadapi era globalisasi, maka pada akhir tahun 1994 telah

---

<sup>1</sup> Niftah Toha, Manajemen Pembangunan Daerah Tingkat II, ( Jakarta : Rajawali Press, 1989 ), halaman 4

dilakukan *tax reform* kedua, yaitu dengan mengubah serta menyempurnakan undang – undang perpajakan hasil *tax reform* yang pertama. Pemberlakuan *tax reform* kedua ini juga dilatarbelakangi oleh kondisi internal dan eksternal bangsa Indonesia yang terjadi pada dekade tahun 1990 – an. Kondisi tersebut antara lain :<sup>2</sup> semakin kuatnya keinginan untuk meningkatkan kemandirian dalam penerimaan negara; era globalisasi sebagai akibat pesatnya kemajuan dibidang transportasi dan komunikasi yang ternyata semakin menimbulkan ketergantungan antar bangsa; dimulainya era globalisasi yang ditandai dengan ditandatanganinya perjanjian WTO ( *World Trade Organization* ) di Marakesh pada tahun 1994; kemajuan pesat di bidang teknologi; semakin tingginya kesadaran masyarakat akan pentingnya lingkungan dan yang tidak kalah penting adalah perubahan situasi politik internasional dimana ditandai dengan runtuhnya Uni Soviet sebagai induk dari negara – negara blok sosialis. Pelaksanaan pembaharuan sistem perpajakan sebagaimana tersebut di atas; yang kemudian dibarengi dengan reorganisasi, penertiban dan penyempurnaan administrasi, peningkatan sumber daya manusia, serta usaha – usaha ekstensifikasi dan intensifikasi dalam pemungutan pajak, maka penerimaan negara dari sektor pajak meningkat dengan pesat. Situasi krisis ekonomi serta dilaksanakannya perdagangan bebas era *Asean Free Trade Area* ( *AFTA* ) tahun 2003, maka mengharuskan Pemerintah Indonesia pada tahun 2000 melaksanakan perubahan atas lima undang – undang perpajakan ( *tax reform* ketiga ) agar dapat mengoptimalkan peranan pajak

---

<sup>2</sup> Miyasto, Sistem Perpajakan Nasional dalam Era Ekonomi Global, Pidato Pengukuhan Diucapkan Pada Peresmian Jabatan Guru Besar Madya dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, ( Semarang : Badan Penerbit UNDIP, 6 Desember 1997 ), halaman 16 – 19

sebagai salah satu instrumen penting dalam upaya pemulihan perekonomian Indonesia dan pengoptimalan sumber penerimaan negara untuk pembangunan. Lahirnya *Tax reform* 2000 tersebut merupakan akibat berkembangnya paradigma otonomi daerah pada tahun tersebut, sehingga perubahan undang – undang perpajakan juga menyangkut mengenai pembagian hasil pajak untuk daerah dan pusat sebagai salah satu indikator pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini tercermin pada Pasal 21 Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2000, tentang Pajak Penghasilan dan Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2000, tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan. *Tax reform* ketiga ini diharapkan mampu menerapkan pendekatan menyeluruh terhadap masalah – masalah perpajakan yang ada agar tercipta kepastian hukum, keadilan, sistem administrasi perpajakan yang sederhana, menjunjung tinggi hak dan kewajiban wajib pajak serta meningkatkan penerimaan pajak sebagai tulang punggung pembiayaan penyelenggaraan negara dan pembangunan.

Peranan pajak sangatlah strategis karena disamping sebagai sumber penerimaan negara terbesar untuk membiayai pemerintahan dan pembangunan ( fungsi *budgetair* ) juga mempunyai fungsi mengatur ( fungsi *regulator* ). Pada saat kepercayaan investor masih rendah dan sulitnya memperoleh sumber pendanaan alternatif, pajak menjadi pilihan paling fleksibel dalam menunjang keberhasilan pembangunan.<sup>3</sup>

Keberhasilan pembangunan nasional yang dilaksanakan pemerintah sangat ditunjang oleh suksesnya pembangunan daerah, karena pada dasarnya

---

<sup>3</sup> H.S. Kartadjoemena, GATT, WTO dan Hasil Uruguay Round, ( Jakarta : UI Press, 1997 ), halaman 299

pembangunan itu dilaksanakan di daerah oleh pemerintah daerahnya masing – masing, demikian juga dengan keberhasilan pembangunan ekonomi nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat pada hakekatnya ditunjang oleh suksesnya pembangunan ekonomi daerah. Peranan pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah terus diusahakan meningkat selaras dengan pembangunan nasional. Pembangunan ekonomi daerah harus dilaksanakan secara terpadu dan serasi dalam rangka mewujudkan keserasian dan keseimbangan pembangunan ekonomi nasional yang berwawasan nusantara serta sebagai perwujudan dari pengamalan Pancasila.

Pembangunan ekonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil – hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam mengisi otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi serta bertanggung jawab serta memperkuat persatuan dan kesatuan.<sup>4</sup> Pembangunan ekonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat di daerah melalui pembangunan di bidang ekonomi yang serasi dan terpadu, baik antar sektor maupun antara pembangunan sektoral yang perencanaan pembangunannya dilakukan oleh pemerintah daerah secara efisien dan efektif menuju tercapainya kemandirian daerah dan kemajuan yang merata di seluruh pelosok tanah air.<sup>5</sup>

Berdasarkan uraian di atas, sudah barang tentu dibutuhkan dana yang mencukupi dalam rangka mendukung terlaksananya pembangunan ekonomi di

---

<sup>4</sup> Ginanjar Kartasasmita, Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan Dan Pemerataan, ( Jakarta : PT Pustaka Cidesindo, 1996 ), halaman 336

<sup>5</sup> Ibid., halaman 337

daerah. Mengingat pembiayaan pembangunan daerah ( khususnya pembangunan ekonomi ) tidak sepenuhnya dibantu oleh pemerintah pusat, maka pada masing – masing daerah diberi wewenang untuk menggali sumber daya keuangan yang tersedia sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku. Pasal 157 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas :

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.

Berdasarkan Pasal 157 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, terlihat bahwa pajak dan retribusi daerah merupakan sumber utama pendapatan asli daerah yang akan dipergunakan untuk melaksanakan pembangunan daerah. Dasar hukum pemungutan pajak dan retribusi daerah yang berlaku saat ini adalah Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, yang berlaku mulai tanggal 20 Desember 2000, dimana undang – undang tersebut merupakan perubahan dari Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ( merupakan kebijakan perpajakan nasional pertama yang bersifat sentralistik atau terpusat ), Undang – Undang Nomor 11 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah dan Undang –



Undang Nomor 12 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah. Pasal 2 dan Pasal 4 Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, menyiratkan bahwa pemerintah daerah dapat melakukan pemungutan pajak daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Pasal 2 dan Pasal 4 Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 merupakan salah satu aturan pokok berlakunya kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia, di samping Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah. Pada mulanya Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 lahir untuk mendukung berlakunya Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah; namun dengan diubahnya Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang – Undang Nomor 25 Tahun 1999 dengan Undang – Undang 33 Tahun 2004, maka Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 berlaku sebagai pelaksana dari Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Perubahan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 dilatarbelakangi dengan terlalu luasnya kewenangan pemerintah daerah yang mengurangi kewenangan dari pemerintah pusat. Hal ini menjadi ancaman bagi integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia karena dikhawatirkan konsep otonomi daerah pada Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 akan membawa Indonesia menjadi negara federal secara *de facto* meskipun undang – undang tersebut tetap

mengisyaratkan konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 lahir sebagai wujud dari penyempurnaan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999. Hal yang mendasar yang diperlu dicermati dalam undang – undang ini adalah adanya pembatasan kewenangan pemerintah daerah atau ada beberapa kewenangan pemerintah daerah yang kembali oleh pemerintah pusat, diberlakukannya pemilihan kepala daerah secara langsung baik pada tingkat propinsi maupun pada tingkat kota atau kabupaten, serta Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini akan menjadi dasar bagi pelaksanaan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 dimana telah terjadi perubahan yang mendasar dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang – Undang Nomor 25 Tahun 1999 ini, lebih memiliki prinsip kehati – hatian dan kesinambungan fiskal dalam kebijakan fiskal dan moneter dibandingkan undang – undang sebelumnya. Pemberlakuan Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997, tentang Pajak dan Retribusi Daerah; Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; telah menjadi dasar bagi pemerintah – pemerintah daerah, khususnya pemerintah daerah tingkat II ( kota atau kabupaten ), berlomba – lomba untuk menggali berbagai potensi yang ada di daerahnya untuk dikenai pajak dan retribusi daerah

dengan dalih untuk meningkatkan pendapatan asli daerah yang pada akhirnya untuk menunjang pembangunan ekonomi daerah.<sup>6</sup>

Sejalan dengan semakin meningkatnya pelaksanaan pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat serta usaha peningkatan pertumbuhan atau pembangunan perekonomian daerah serta agar daerah dapat melaksanakan otonominya, masing – masing daerah harus mampu untuk meningkatkan pendapatan daerah dari hasil pajak dan retribusi daerah. Hal serupa juga dilakukan oleh Pemerintah Kota Denpasar; selaku pengambil kebijakan; Pemerintah Kota Denpasar berusaha untuk membuat berbagai regulasi tingkat daerah sebagai wujud pengejawantahan dari kebijaksan desentralisasi fiskal sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang diberlakukan untuk mendukung peningkatan PAD – nya sehingga dapat menunjang pembangunan ekonomi di Kota Denpasar. Hal ini mengingat untuk mencapai pembangunan dan kemajuan di bidang ekonomi sebagaimana yang diharapkan tentu membutuhkan dukungan yang sangat kuat. Dukungan dana merupakan penggerak roda pembangunan, termasuk di dalamnya pembangunan di bidang ekonomi.

Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 1 Tahun 2003, tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Denpasar Tahun Anggaran 2003, menyebutkan bahwa PAD Kota Denpasar adalah Rp 85.840.426.925,00 dan sekitar 66 % atau sebesar Rp 56.550.000.000,00 dari PAD Kota Denpasar adalah berasal dari pajak daerah serta 34 % atau sebesar Rp 21.671.000.000,00 dari PAD

---

<sup>6</sup> Niftah Toha, *Op. cit.*, halaman 10

Kota Denpasar berasal dari retribusi daerah. Hal ini dapat dipahami, karena memang sumber utama PAD Kota Denpasar berasal dari pajak dan retribusi daerah. Besarnya peranan pajak dan retribusi daerah bagi PAD Kota Denpasar, karena memang Kota Denpasar tidak memiliki sumber daya alam yang berlimpah yang dapat diolah untuk menghasilkan dana bagi pemasukan atau pendapatan Kota Denpasar, sehingga praktis Kota Denpasar sangat mengandalkan pemasukan APBD – nya dari sektor pajak dan retribusi daerah.

Berlakunya kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia, memberi angin segar bagi Pemerintah Kota Denpasar untuk semakin giat menggali berbagai sumber atau objek yang dapat dikenai pajak dan retribusi daerah. Hal ini perlu dilakukan karena memang Pemerintah Kota Denpasar membutuhkan dana yang cukup banyak untuk menggerakkan roda pemerintahan dan roda pembangunan daerah, khususnya pembangunan ekonomi. Berbagai kebijakan dari Pemerintah Kota Denpasar mulai diterapkan sebagai wujud pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal yang telah diterapkan oleh pemerintah pusat. Perlunya regulasi tingkat daerah di bidang perpajakan sangat disadari oleh Pemerintah Kota Denpasar, karena dengan adanya regulasi – regulasi tersebut, Pemerintah Kota Denpasar dapat menggerakkan pembangunan di sektor ekonomi, karena pembangunan ekonomi merupakan kunci utama berhasilnya pembangunan daerah yang pada akhirnya akan menunjang pembangunan nasional. Berdasarkan aspek – aspek serta pertimbangan yang telah disebutkan di atas, yang merupakan latar belakang penelitian ini, maka penelitian ini mengambil judul **“ KEBIJAKAN DESENTRALISASI FISKAL DALAM MENUNJANG PEMBANGUNAN EKONOMI DAERAH ( STUDI KASUS DI KOTA DENPASAR ) “**

## **B. Ruang Lingkup dan Permasalahan**

Pelaksanaan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah, telah menyebabkan perubahan yang mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang dikenal sebagai era otonomi daerah. Mencermati Pasal 157 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka konsep desentralisasi fiskal telah tercermin secara pragmatis di dalam pasal tersebut, sehingga ruang lingkup desentralisasi fiskal menurut undang – undang tersebut meliputi Pendapatan Asli Daerah ( PAD ) termasuk pajak dan retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, *surcharge of taxes*, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman, maupun subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat. Pada era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberi kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ( APBD ), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut, pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber – sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui pendapatan asli daerah ( PAD ). Dalam rangka meningkatkan kemampuan

keuangan daerah agar dapat melaksanakan pembangunan, pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan perpajakan daerah, diantaranya dengan menetapkan Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997, tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Pemberian kewenangan dalam pengenaan pajak dan retribusi daerah merupakan salah satu pelaksanaan desentralisasi fiskal dengan harapan dapat lebih mendorong pemerintah daerah untuk terus berupaya mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya.

Berdasarkan latar belakang penelitian ini, maka dapat diketahui bahwa pajak dan retribusi daerah menjadi primadona atau sumber utama pendapatan asli daerah bagi Pemerintah Kota Denpasar. Hal tersebut terlihat dalam data statistik mengenai PAD Kota Denpasar tahun anggaran 2003. Pada APBD Kota Denpasar tahun anggaran 2003, pajak dan retribusi daerah memberikan sumbangan sebesar 91 % ( Rp. 78.221.000.000,00 ) bagi keseluruhan pendapatan asli daerah Kota Denpasar sebesar Rp. 85.840.426.925,00; dengan rincian pajak daerah memberikan sumbangsih sebesar 66 % atau sekitar Rp 56.550.000.000,00 dan retribusi daerah sebesar 34 % atau sebesar Rp 21.671.000.000,00. Dengan demikian, sebelum peneliti merumuskan permasalahan dalam penelitian ini, maka perlu disampaikan pembatasan – pembatasan permasalahan, mengingat pertimbangan luasnya objek kajian desentralisasi fiskal, penghematan tenaga, waktu dan materi serta dengan tujuan agar penelitian ini lebih fokus pada objek kajian. Pembatasan – pembatasan tersebut meliputi bahwa objek kajian desentralisasi fiskal yang akan diteliti terfokus pada kebijakan – kebijakan pajak

daerah dari Pemerintah Kota Denpasar, tanpa mengabaikan objek kajian desentralisasi fiskal lainnya seperti, kebijakan retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, subsidi atau bantuan kepada pemerintah daerah, dan lain sebagainya. Objek kajian desentralisasi fiskal di luar kebijakan pajak daerah tersebut, akan dipakai sebagai pembanding serta sebagai bahan analisis terhadap objek kajian utama. Mendasarkan pada latar belakang penelitian serta pembatasan – pembatasan tersebut di atas, maka permasalahan yang dapat disusun, antara lain :

1. Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Kota Denpasar di sektor pajak daerah dalam rangka mengejawantahkan kebijakan desentralisasi fiskal ?
2. Latar belakang apakah yang mendasari Pemerintah Kota Denpasar mengambil kebijakan di sektor pajak daerah tersebut ?
3. Bagaimanakah peranan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Denpasar tersebut dalam menunjang pembangunan ekonomi di Kota Denpasar ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah disusun dan diuraikan di atas, maka selanjutnya penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui bagaimanakah kebijakan Pemerintah Kota Denpasar di sektor pajak daerah dalam rangka mengejawantahkan kebijakan desentralisasi fiskal.

2. Untuk mendapatkan informasi mengenai alasan – alasan atau latar belakang yang mendasari Pemerintah Kota Denpasar mengambil kebijakan di sektor pajak daerah tersebut.
3. Untuk mengetahui peranan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Denpasar tersebut dalam menunjang pembangunan ekonomi di Kota Denpasar.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dalam melakukan penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

1. Manfaat yang bersifat akademis
  - a. Jawaban atas ketiga permasalahan dalam penelitian ini diharapkan dapat membuat benang merah mengenai sejauh mana peranan suatu kebijakan publik untuk mengatasi suatu permasalahan sosial, dalam hal ini mencoba menguraikan peranan kebijakan pajak daerah yang diambil oleh Pemerintah Kota Denpasar dalam menunjang pembangunan ekonomi di Kota Denpasar serta penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan penilaian dari sudut akademis mengenai permasalahan yang diteliti, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal di Kota Denpasar dan peranannya dalam menunjang pembangunan ekonomi di Kota Denpasar.



- b. Sebagai masukan bagi pihak – pihak yang terkait dengan masalah dalam thesis ini.
  - c. Memberikan dasar – dasar serta landasan untuk penelitian lebih lanjut
2. Manfaat yang bersifat praktis

Memberikan informasi bagi masyarakat yang membutuhkan masukan atau pun beberapa data terutama yang berkaitan dengan bagaimanakah kebijakan Pemerintah Kota Denpasar di sektor pajak daerah dalam rangka mengejawantahkan kebijakan desentralisasi fiskal, alasan – alasan atau latar belakang yang mendasari Pemerintah Kota Denpasar mengambil kebijakan di sektor pajak daerah tersebut serta peranan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Denpasar tersebut dalam menunjang pembangunan ekonomi di Kota Denpasar.

## **E. Metodologi**

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisis dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>7</sup> Metodologi adalah suatu hal yang sangat penting bagi penelitian dan dapat dikatakan bahwa metodologi merupakan unsur mutlak yang harus ada dalam kegiatan penelitian, untuk itu

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif “ Suatu Tinjauan Singkat ”, ( Jakarta: Rajawali Pers, 1990 ) halaman 1

dalam suatu penelitian, peneliti perlu menggunakan metode yang tepat karena ada tidaknya suatu karya ilmiah pertama - tama tergantung pada metode yang digunakan.<sup>8</sup> Metode penelitian ini terdiri metode pendekatan, spesifikasi penelitian, instrumen penelitian atau alat – alat pengumpul data, jenis dan sumber data atau informan, teknik pengumpulan data, metode analisis data dan teknik keabsahan atau validasi data.

### **E.1 Metode Pendekatan**

Berdasarkan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka di dalam penulisan thesis ini metode yang dipergunakan adalah pendekatan yuridis sosiologis ( *socio legal research* ). Penggunaan metode pendekatan ini disebabkan masalah yang akan diteliti tersebut berhubungan erat antara *law in books* dengan *law in action* dimana hukum dilihat tidak hanya sebagai *law in books* tetapi juga sebagai *law in action*. Pendekatan ini dimaksudkan untuk melakukan penjelasan atas permasalahan yang diteliti beserta hasil penelitian yang diperoleh, baik dari aspek hukumnya maupun realitas yang terjadi dalam masyarakat. Penggunaan pendekatan yuridis, dimaksudkan untuk mengkaji arti dan maksud peraturan perundang – undangan ( kebijakan – kebijakan Pemerintah Kota Denpasar ) di sektor pajak daerah serta peraturan perundang – undangan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan diatas, oleh karena itu pendekatan ini lebih menekankan pada studi kepustakaan dan dokumentasi. Penggunaan pendekatan sosiologis dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui latar belakang yang

---

<sup>8</sup> Mursah Mursanef, Pedoman Membuat Skripsi, ( Jakarta: Haji Masagung, 1981 ), halaman 31

mendasari Pemerintah Kota Denpasar mengambil kebijakan di sektor pajak daerah serta mencari benang merah antara kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Denpasar tersebut dan peranannya terhadap pembangunan ekonomi di Kota Denpasar. Pendekatan ini diperoleh melalui studi lapangan. Penelitian ini sebenarnya berusaha menjelaskan lebih lanjut mengenai pengaturan pajak daerah di Kota Denpasar sebagai pelaksanaan dari kebijakan desentralisasi fiskal disertai dengan alasan – alasan dikeluarkannya kebijakan tersebut serta peranan dari kebijakan tersebut terhadap pembangunan ekonomi di Kota Denpasar; dengan demikian, penelitian ini dimaksudkan sebagai pembandingan dari hasil studi kepustakaan dan dokumentasi dengan hasil yang diperoleh secara langsung dari masyarakat atau studi lapangan; sehingga jenis penelitian thesis ini memadukan penelitian kuantitatif dan kualitatif.

Paradigma yang dipakai sebagai acuan dalam penelitian ini adalah paradigma fakta sosial dengan teori fungsionalisme struktural. Paradigma fakta sosial adalah penyelidikan terhadap fakta – fakta sosial yang secara lebih terperinci fakta sosial itu terdiri atas kelompok, kesatuan masyarakat tertentu ( *societies* ), sistem sosial, posisi, peranan, nilai – nilai, keluarga, pemerintahan dan sebagainya.<sup>9</sup> Dipilihnya paradigma fakta sosial dalam penelitian ini karena penelitian ini memusatkan pada bekerjanya suatu pranata dalam kehidupan atau struktur sosial dimana pranata dan struktur sosial tersebut sebagai sesuatu yang sungguh – sungguh ada dalam bentuk material yang utuh dan kompleks; sedangkan dipilihnya teori fungsionalisme struktural karena teori ini lebih

---

<sup>9</sup> George Ritzer, Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda, ( Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004 ), halaman 20.

menekankan kepada keteraturan dan mencari hubungan antara struktur sosial, pranata sosial dan hubungan antara individu dengan struktur sosial serta berfungsinya struktur sosial dalam kehidupan sosial. Teori fungsionalisme struktural nantinya pada penelitian ini didukung oleh teori – teori lain sebagaimana dicantumkan dalam Bab Tinjauan Pustaka.

## **E.2 Spesifikasi Penelitian**

Bila ditinjau dari sudut sifatnya, maka tujuan penelitian serta jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini tidak hanya dilakukan secara deskriptif analitis, tetapi bersifat naratif analitis, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk menjelaskan secara berturutan mengenai ciri – ciri dari suatu keadaan, perilaku pribadi dan perilaku kelompok serta menentukan suatu gejala, penelitian ini tanpa didahului hipotesis.<sup>10</sup> Dalam penelitian naratif analitis ini memberikan penjelasan secara rinci dan berurutan mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan pengaturan atau kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar serta mampu menganalisis latar belakang lahirnya kebijakan tersebut dan mampu menganalisis peranan dari suatu kebijakan terhadap pembangunan ekonomi di Kota Denpasar.

## **E.3 Informan, Jenis Dan Sumber Data**

Sasaran dalam penelitian ini akan meliputi semua pihak yang terkait dalam kebijakan – kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Denpasar dalam sektor pajak daerah sebagai pelaksanaan dari kebijakan desentralisasi fiskal. Pihak

---

<sup>10</sup> Ronny Hanityo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum Normatif, ( Jakarta : Ghalia Indonesia, 1988 ), halaman 15

– pihak tersebut antara lain : Pemerintah Kota Denpasar, anggota DPRD Kota Denpasar, Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota Denpasar, Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kota Denpasar dan Kantor Pelayanan Pajak Kota Denpasar.

Jenis dan sumber data yang berhasil dikumpulkan adalah sebagai berikut :<sup>11</sup>

1. *Data primer*, yaitu data yang diperoleh langsung dari hasil pengamatan di lapangan, berupa hasil dari wawancara atau *interview*. Data primer ini dipergunakan untuk menjawab permasalahan kedua dan sebagian untuk menjawab permasalahan ketiga dari penelitian ini. Peneliti dapat memperoleh masukan yang bersifat empiris dari alasan – alasan atau latar belakang yang mendasari Pemerintah Kota Denpasar mengambil kebijakan di sektor pajak daerah tersebut serta peranan suatu kebijakan pajka daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Denpasar terhadap pembangunan ekonomi di Kota Denpasar. Sumber data primer ini, diperoleh dengan wawancara yang dilakukan terhadap :
  - a. Anggota DPRD Kota Denpasar.
  - b. Kepala Biro Hukum Pemerintah Kota Denpasar.
  - c. Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kota Denpasar.
  - d. Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota Denpasar.
  - e. Kepala Bagian Perekonomian Setda Kota Denpasar.
2. *Data sekunder*, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dan dokumentasi, antara lain berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum

---

<sup>11</sup> Ibid., halaman 25

sekunder dan bahan hukum tersier. Data sekunder ini sebagian besar dipergunakan untuk menjawab permasalahan pertama dan sebagian kecil untuk menjawab permasalahan ketiga dari penelitian ini. Hasil dari data sekunder tersebut diharapkan akan mampu menjawab permasalahan kebijakan – kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Denpasar di sektor pajak daerah sebagai pelaksanaan dari kebijakan desentralisasi fiskal. Adapun sumber data sekunder pada penelitian ini diperoleh dari :

a. Bahan hukum primer, terdiri atas :

Aturan yang bersifat nasional :

- Undang – Undang Dasar 1945 beserta Amandemen.
- Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997, tentang Pajak dan Retribusi Daerah
- Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang – Undang Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.
- Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2000, tentang Pajak Penghasilan.
- Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2000, tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan.
- Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, tentang Perubahan Terhadap Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997, tentang Pajak Dan Retribusi Daerah.

- Undang – Undang 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001, tentang Pajak Daerah.

Aturan yang bersifat daerah :

- Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2003, tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Denpasar Tahun Anggaran 2003.
- Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002, tentang Pajak Hotel.
- Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 tahun 2002, tentang Pajak Restoran.
- Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 tahun 2002, tentang Pajak Penerangan jalan.
- Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 tahun 2002, tentang Pajak Hiburan.

b. Bahan hukum sekunder, terdiri atas :

- Data statistik dari Pemerintah Kota Denpasar yang terkait dengan penelitian ini.
- Hasil penelitian, makalah, pertemuan ilmiah, dan lain – lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

- Berita – berita dan artikel – artikel di media massa, baik media cetak maupun elektronik.
- c. Bahan hukum tersier, terdiri atas :
- Kamus hukum.
  - Kamus besar bahasa Indonesia.
  - Pedoman Ejaan Yang Disempurnakan.

#### **E.4 Instrumen Penelitian**

Peneliti adalah *key instrument* atau alat peneliti utama yang mengadakan sendiri pengamatan atau wawancara guna memperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini. Instrumen pengumpulan data dalam penelitian ini adalah daftar pertanyaan, catatan lapangan dan *tape recorder*.

#### **E.5 Teknik Pengumpulan Data**

Adapun teknik pengumpulan data yang hendak dilakukan dalam penelitian ini adalah :<sup>12</sup>

1. Wawancara terstruktur.

Dalam melakukan wawancara peneliti telah mempersiapkan permasalahan dan beberapa pertanyaan yang akan diajukan kepada informan.

---

<sup>12</sup> Ibid., halaman 30



## 2. Wawancara tak terstruktur.

Dalam melakukan wawancara tidak diterapkan daftar pertanyaan. Materi wawancara diharapkan berkembang sesuai dengan jawaban informan dan situasi saat wawancara berlangsung. Wawancara ini dimaksudkan untuk menemukan sebanyak mungkin informasi yang diperlukan.

## 3. Observasi.

Maksudnya adalah pengamatan yang dilakukan terfokus pada hal – hal tertentu, yaitu sesuai dengan obyek penelitian.

## 4. Studi kepustakaan.

Peneliti melakukan studi kepustakaan terhadap dokumen, hasil penelitian, buku, artikel dan bahan – bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan dari penelitian.

Teknik pengumpulan data dengan teknik wawancara dan observasi dipergunakan untuk memperoleh data yang berkaitan dengan permasalahan kedua dan ketiga; sedangkan teknik studi kepustakaan cenderung untuk memperoleh data dalam rangka menjawab permasalahan pertama dan sebagian kecil permasalahan ketiga.

## **E.6 Metode Analisis Data**

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *analisis kualitatif secara taksonomis*, artinya, data kualitatif yang berupa data primer diperoleh melalui wawancara mendalam serta studi dokumentasi ditelaah lebih rinci dan kemudian perhatian dipusatkan kepada masalah – masalah tertentu dengan terlebih dahulu memilih data yang diperoleh berdasarkan kategori

permasalahan. Proses selanjutnya adalah melakukan *editing* data, penyajian data dan pengambilan kesimpulan.<sup>13</sup> Pada analisis ini, fokus penelitian diarahkan pada masalah tertentu yang berguna dalam upaya menjelaskan fenomena perhatian atau fokus yang menjadi sasaran penelitian; sedangkan untuk data yang diperoleh melalui studi kepustakaan akan dianalisis sesuai jenis data yang diperoleh.

### **E.7 Teknik Pengabsahan atau Validasi Data**

Teknik pengabsahan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teknik *triangulasi*, yaitu teknik pemeriksaan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data tersebut.<sup>14</sup> Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan pengecekan terhadap sumber lainnya. Modelnya dapat berupa membandingkan data hasil pengamatan dari data hasil wawancara; membandingkan informasi yang diperoleh dengan berbagai pendapat orang dari kalangan biasa, aparat, orang berpendidikan dan tokoh informal serta membandingkan data hasil wawancara dengan dokumen – dokumen serta literatur yang relevan.

## **F. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan Thesis**

Dalam penulisan laporan hasil penelitian ( thesis ) ini uraian disampaikan dalam bab – bab dimana tiap – tiap bab masih terbagi lagi menjadi sub bab, hal ini dimaksudkan agar materi yang disampaikan lebih jelas dan mudah dipahami.

---

<sup>13</sup> Lexy Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif, ( Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2002 ), halaman 43

<sup>14</sup> Ibid., halaman 65

Secara keseluruhan thesis ini terdiri dari tiga bagian sebagaimana yang akan diuraikan di bawah ini :

1. Bagian Awal :
  - a. Halaman judul.
  - b. Halaman pengesahan.
  - c. Halaman pengujian.
  - d. Halaman motto dan persembahan.
  - e. Kata pengantar.
  - f. Daftar Isi.
  - g. Abstraksi dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris.
  - h. Daftar diagram atau grafik.
  - i. Daftar gambar.
  - j. Daftar tabel.

2. Bagian Isi :

#### BAB I. PENDAHULUAN

Pada bab ini disajikan latar belakang penelitian atau juga berisi alasan pemilihan judul. Dalam bab ini pikiran pembaca diantar pada masalah pokok yang akan dibahas, juga termuat ruang lingkup dan pembatasan masalah serta dasar pemikiran yang berupa kebijakan desentralisasi fiskal serta peranannya terhadap pembangunan ekonomi daerah. Dasar pemikiran tersebut selanjutnya dipakai sebagai pedoman untuk penelitian dan pembahasan dengan memakai satu sistem untuk tujuan penelitian. Bagian akhir dari bab pendahuluan memuat dua sub bab penting, yaitu : metodologi penelitian, yang terbagi ke dalam sub – sub bab yang lebih kecil, antara lain : metode pendekatan, spesifikasi penelitian, instrumen penelitian atau alat – alat

pengumpul data, jenis dan sumber data atau informan, teknik pengumpulan data, metode analisis data dan teknik keabsahan atau validasi data serta sub bab berikutnya adalah sistematika penulisan yang berisi alasan pembagian bab dan sub – sub bab serta hubungan antar bab tersebut.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini disajikan tentang teori – teori hukum, norma – norma hukum yang berhubungan dengan fakta yang sedang dibahas serta akan disajikan juga mengenai berbagai asas – asas hukum atau pendapat yang berhubungan dengan asas hukum atau teori hukum yang benar – benar bermanfaat sebagai bahan untuk melakukan analisa terhadap fakta yang diteliti pada bab berikutnya. Bab ini pada intinya berisi teori – teori yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang diteliti, akan tetapi bukan merupakan pembahasan terhadap masalah yang dirumuskan dalam bab pendahuluan. Pada bab ini diuraikan mengenai konsep – konsep *public policy*, *fiscal policy* dan *decentralization fiscal policy*, konsep tentang pembangunan ekonomi serta pemahaman umum terhadap hukum dari sudut pandang sosiologi hukum.

## BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pengantar dalam bab ini akan diuraikan secara singkat mengenai kondisi umum dari Kota Denpasar sebagai lokasi penelitian dan inti pada bab ini adalah bahwa data atau informasi hasil penelitian diolah, dianalisis, ditafsirkan dan dikaitkan dengan kerangka teoritik atau kerangka analisis yang dituangkan dalam Bab II, sehingga tampak jelas bagaimana data hasil penelitian itu dikaitkan dengan permasalahan dan tujuan pembahasan dalam kerangka teoritik yang telah dikemukakan terlebih dahulu. Pada bab ini, permasalahan dalam penelitian ini akan dibahas dalam tiga sub bab utama,

yaitu : Kebijakan Pajak Daerah Pemerintah Kota Denpasar dalam rangka mengejawantahkan Kebijakan Desentralisasi Fiskal; Latar Belakang Kebijakan Pajak Daerah Pemerintah Kota Denpasar serta Peranan kebijakan Pajak Daerah dalam Menunjang Pembangunan Ekonomi di Kota Denpasar.

#### BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan kristalisasi dari semua yang telah dicapai di dalam masing – masing bab sebelumnya. Tersusun atas kesimpulan dan saran – saran. Kesimpulan merupakan kristalisasi dari fakta dan analisis yang telah dilakukan dengan menggunakan kerangka pemikiran atau dengan kata lain kesimpulan merupakan jawaban bagi permasalahan yang dirumuskan. Uraian dari kesimpulan diarahkan dan disusun menurut urutan permasalahan dan dari kesimpulan tersebut kemudian diberikan saran sebagai upaya yang dapat ditempuh atau tindak lanjut dari penelitian yang dimaksud.

3. Bagian Akhir :
  - a. Daftar bacaan, yang memuat daftar bacaan berupa buku, makalah seminar, artikel koran yang dipakai untuk menyusun data serta sumber informasi yang dipakai dalam penyusunan laporan atau thesis ini.
  - b. Lampiran, beberapa surat sebagai pelengkap informasi seperti surat izin riset, lampiran peraturan perundang – undangan dan lain – lain.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Penelitian ini sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya adalah dimaksudkan untuk mengetahui kebijakan – kebijakan Pemerintah Kota Denpasar di sektor pajak daerah, kemudian untuk mengetahui latar belakang yang mendasari Pemerintah Kota Denpasar mengambil kebijakan tersebut, serta untuk mengetahui peranan kebijakan – kebijakan tersebut terhadap pembangunan ekonomi di Kota Denpasar, oleh karena itu selanjutnya analisis terhadap data yang diperoleh, akan dilakukan melalui pengertian – pengertian, konsep – konsep, teori – teori atau ketentuan – ketentuan yang secara garis besar dibagi ke dalam tiga kelompok utama sesuai dengan urutan permasalahan dalam penelitian ini.

#### **A. Pemahaman Umum Terhadap Kebijakan Pajak Daerah Dalam Koridor Kebijakan Desentralisasi Fiskal ( *Fiscal Decentralization Policy* )**

Pada umumnya para ahli menerjemahkan kata *policy* sebagai kebijakan, tetapi ada juga pendapat para sarjana yang mengartikan kata *policy* sebagai kebijaksanaan. Budi Winarno cenderung mengartikan *policy* sebagai kebijakan, karena kebijakan dianggap sebagai perbuatan atau tindakan pemerintah yang berada dalam ruang publik dalam bentuk suatu aturan, sedangkan Esmi Warassih dan Satjipto Rahardjo cenderung mengartikan kata *policy* sebagai kebijaksanaan. Menurut pendapat Esmi Warassih bahwa dalam suatu *policy* itu seharusnya mengandung sesuatu yang bijaksana atau mengandung suatu nilai ( *value* ) dan

moral yang harus dijunjung tinggi oleh pengambil atau pembuat kebijaksanaan.<sup>15</sup> Terlepas dari penggunaan istilah dari para ahli tersebut, yang jelas *policy* dipergunakan untuk menunjuk perilaku aktor ( misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintah ) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian semacam ini dapat dipergunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan – pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan – pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan *public policy*. Salah satu definisi mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh Robert Eyestone, yang menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.<sup>16</sup> Konsep yang ditawarkan oleh Robert Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik bisa mencakup banyak hal; sedangkan Thomas R. Dye menyatakan bahwa *public policy* adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.<sup>17</sup> Pendapat ini pun dirasa agak tepat, namun batasan ini tidak cukup memberi pembedaan yang jelas antara apa yang diputuskan pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Terlepas dari batasan mana yang benar atau kurang benar, yang perlu dicermati dewasa ini adalah bahwa akhir – akhir ini perhatian masyarakat dan

---

<sup>15</sup> Esmi Warassih, Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis, ( Semarang : PT Suryandaru Utama, 2005 ), halaman 128

<sup>16</sup> Budi Winarno, Teori Dan Proses Kebijakan Publik, ( Yogyakarta : Media Pressindo, 2004 ), halaman 15

<sup>17</sup> Budi Winarno.,Loc.cit.

para ilmuwan politik terhadap masalah *public policy* semakin besar. Ini ditunjukkan oleh banyaknya tulisan dan studi menyangkut kebijakan publik. Area yang dapat dikaji dalam kebijakan publik pun semakin luas meliputi keseluruhan tahap dalam pembuatan kebijakan, seperti tahap agenda kebijakan, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan hingga evaluasi kebijakan.

Berbicara mengenai “ pengaturan “ suatu kebijakan publik, berarti pembahasan sudah berada dalam tahap implementasi kebijakan atau dalam tahap telah diputuskan ( tahap adopsi ) dalam hal kebijakan yang telah diambil belum dijalankan, dan bukan dalam tahap penyusunan agenda, tahap formulasi, apalagi tahap evaluasi kebijakan; tetapi apabila pembicaraan mengenai “ pengaturan “ dengan mengkritik kebijakan yang telah dilakukan berarti kita sudah ada dalam tahap penilaian atau evaluasi dari kebijakan tersebut.<sup>18</sup> Seperti yang dikemukakan oleh Budi Winarno, bahwa tahap – tahap dari suatu *public policy* meliputi :<sup>19</sup>

1. Tahap penyusunan agenda, yaitu tahapan ketika para pembuat kebijakan akan menempatkan suatu masalah pada agenda *policy*.
2. Tahap formulasi kebijakan, yaitu tahapan pada saat masalah yang sudah masuk agenda *policy* kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah – masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahannya yang terbaik.
3. Tahap adopsi kebijakan, yaitu suatu tahapan yang pada akhirnya diputuskannya suatu kebijakan dengan mengadopsi berbagai alternatif kebijakan yang ada dengan dukungan mayoritas atau hasil konsensus dari para pengambil kebijakan.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, halaman 29

<sup>19</sup> *Ibid*, halaman 29 – 30



4. Tahap implementasi kebijakan, yaitu tahapan pada saat kebijakan yang diambil telah diimplementasikan atau dijalankan. Namun dalam hal tertentu tahap ini tidak mesti untuk diimplementasikan. Mungkin karena sesuatu hal *policy* yang sudah diambil tidak langsung diimplementasikan. Dalam hal ini *policy* tersebut bisa dikategorikan berada dalam tahap telah diputuskan tapi belum dijalankan.
5. Tahap evaluasi, yaitu tahap penilaian terhadap suatu kebijakan yang telah dijalankan atau tidak dijalankan. Tahap ini untuk melihat sejauhmana kebijakan yang diambil mampu atau tidak mampu untuk memecahkan masalah publik.

### **A.1 Pendekatan Pajak dan Fungsi Pajak**

Berbicara mengenai pengaturan pajak daerah, tentunya terlebih dahulu harus dipahami filosofi dari pajak dan fungsi pajak, kemudian baru pembicaraan difokuskan pada bagaimana sebenarnya pajak daerah itu. Pemahaman akan filosofi pajak dapat diperoleh dari pengertian pajak dan fungsi pajak.

Pengertian pajak dapat ditinjau dari berbagai pendekatan, misalnya : pajak dari segi hukum, pajak dilihat dari segi ekonomi, pajak dilihat dari sudut pandang sosial, pajak dari segi pembangunan atau dapat pula pajak dilihat dari segi Pancasila.<sup>20</sup> Dilihat dari *segi hukum*, maka pajak merupakan suatu ikatan yang timbul karena undang – undang. Hal ini disebabkan karena bahwa seseorang membayar atau tidak membayar pajak ditentukan oleh undang – undang, artinya di sini adalah bahwa keterikatan antara pemerintah dengan masyarakat sebagai

---

<sup>20</sup> Rochmat Soemitro, Asas dan Dasar Perpajakan 1, ( Bandung : PT Refika Aditama, 1998 ), halaman 50

wajib pajak semata – mata didasarkan pada undang – undang pajak ( asas *legalitas* ). Di Indonesia asas ini tercantum dalam Pasal 23 ayat ( 2 ) UUD 1945 yang telah diamandemen menjadi Pasal 23A UUD 1945. Pada Pasal 23A ini disebutkan bahwa : *pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang – undang*. Berdasar undang – undang mengandung konsekwensi bahwa pemungutan pajak oleh negara harus dilakukan negara dengan persetujuan rakyat melalui perwakilannya yaitu DPR. Secara tidak langsung ini menandakan adanya kedaulatan rakyat di dalam menentukan nasibnya sendiri meskipun melalui perwakilan.

Pasal 23A UUD 1945 ini selain dianggap sebagai dasar hukum utama pengenaan pajak, dapat juga dianggap sebagai dasar filosofi pemungutan pajak di Indonesia.<sup>21</sup> Sebagai dasar hukum, karena pasal ini menjadi dasar dalam pembentukan undang – undang perpajakan, sedangkan sebagai dasar falsafah, pasal ini menghendaki adanya persetujuan rakyat apabila negara akan melakukan pemungutan pajak.

Pajak dilihat dari *segi ekonomi*, dapat dibedakan menjadi mikro ekonomi dan makro ekonomi. Secara mikro ekonomi, pajak dipandang sebagai beban pribadi, karena pajak yang dipungut akan mengurangi penghasilan individu atau kekayaan seseorang yang akhirnya mengurangi daya beli si wajib pajak; sedangkan dari sudut makro ekonomi, pajak merupakan penghasilan atau *income* masyarakat, karena pajak yang dipungut akan dikembalikan lagi untuk seluruh kepentingan masyarakat. Sementara itu jika pajak dilihat dari *segi sosial*, maka pajak merupakan gejala masyarakat, karena pajak ada dalam masyarakat dan

---

<sup>21</sup> Miyasto, *Op. cit.*, halaman 4

justru diadakan untuk kepentingan masyarakat.<sup>22</sup> Pajak dari *segi pembangunan* dilihat sebagai penerimaan negara yang akan dipergunakan untuk kepentingan pembangunan dan kesejahteraan rakyat.<sup>23</sup>; sedangkan pajak dari segi Pancasila, dapat disimpulkan bahwa pajak di Indonesia merupakan ketaatan kepada negara sebagaimana diharuskan dalam agama, bahwa selain taat kepada Tuhan, umatnya juga diwajibkan taat dan patuh kepada negara ( Sila I ), pajak harus memandang harkat dan martabat manusia ( Sila II ), pajak untuk kepentingan seluruh masyarakat Indonesia ( Sila III ), pajak dipungut dengan persetujuan rakyat melalui perwakilannya ( Sila IV ) dan pajak untuk keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia ( Sila V ).<sup>24</sup>

Secara garis besar pajak mempunyai dua fungsi, yaitu :<sup>25</sup>

1. Fungsi *budgetair*

Fungsi *budgetair* mengandung makna pajak berfungsi memasukan uang pajak sebanyak – banyaknya ke kas negara berdasarkan undang – undang dan peraturan pelaksanaannya.

2. Fungsi mengatur atau *regulerend*

Pajak berfungsi untuk mengatur atau membantu kebijaksanaan pemerintah di bidang selain pajak. Dengan fungsi mengatur, pajak digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan – tujuan tertentu di luar pajak dari pemerintah, misalnya :

- dalam rangka untuk lebih meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan di segala bidang, dapat diberikan fasilitas

---

<sup>22</sup> Ibid., halaman 1

<sup>23</sup> Ibid., halaman 8

<sup>24</sup> Rochmat Soemitro, Loc.cit.

<sup>25</sup> Untung Sukardji, Pajak Pertambahan Nilai, ( Jakarta : PT Rajabratindo, 1999 ), halaman 2

- perpajakan kepada wajib pajak yang melakukan penanaman modal di bidang – bidang usaha tertentu dan / atau daerah – daerah tertentu;
- dalam rangka meningkatkan peranan swasta dalam pembangunan di Indonesia dan agar lebih menarik investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia, maka tarif Pajak Penghasilan ( PPh ) diturunkan dan lapisan Penghasilan Kena Pajak ( PKP ) diperlebar.

Sedangkan menurut Miyasto, menyatakan bahwa pajak memiliki tiga fungsi utama, yaitu :<sup>26</sup>

1. Fungsi budgeter, sebagai salah satu sumber penerimaan negara untuk membiayai kegiatan pembangunan.
2. Fungsi regulasi, berperan untuk mengatur alokasi sumber daya, distribusi pendapatan dan konsumsi.
3. Fungsi stabilisasi, alat kebijaksanaan fiskal untuk menjaga stabilitas ekonomi.

Lebih lanjut Miyasto mengungkapkan bahwa untuk mencapai fungsi – fungsi pajak sebagaimana dimaksud di atas, maka perlu diperhatikan asas – asas sebagai berikut :<sup>27</sup>

1. Asas legal, asas ini mempunyai makna bahwa setiap pungutan pajak harus didasarkan pada undang – undang.
2. Asas kepastian hukum, artinya bahwa ketentuan – ketentuan perpajakan tidak boleh menimbulkan keragu – ragan, harus jelas dan mempunyai satu pengertian sehingga tidak dapat ditafsirkan ganda.

---

<sup>26</sup> Miyasto, Op. cit, halaman 5 – 6

<sup>27</sup> Miyasto, Op. cit, halaman 3 – 4

3. Asas efisien, pungutan pajak harus efisien, jangan sampai biaya – biaya pungutnya justru lebih besar dibandingkan dengan penerimaan pajaknya.
4. Asas non distorsi, bahwa pajak harus tidak menimbulkan distorsi dalam masyarakat, terutama distorsi ekonomi.
5. Asas sederhana, hal ini berarti aturan – aturan pajak harus sederhana sehingga mudah dimengerti oleh fiskus maupun wajib pajak.
6. Asas adil, hal ini berarti bahwa alokasi beban pajak pada berbagai golongan masyarakat harus mencerminkan keadilan.

## **A.2 Kebijakan Fiskal ( *Fiscal Policy* )**

*Fiscal Policy* secara umum merupakan bagian integral dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Seperti halnya kebijakan – kebijakan di bidang yang lain, maka secara teori *fiscal policy* ( kebijakan fiskal ) pun harus mengikuti tahapan – tahapan sebagaimana tersebut di atas.

Secara umum kebijakan fiskal dapat didefinisikan sebagai segala sesuatu yang bertalian dengan usaha pemerintah untuk menstabilkan atau mendorong aktivitas ekonomi. Kebijakan fiskal ( *fiscal policy* ) oleh Soemitro Djojohadikusumo dalam tulisannya yang dibuat tahun 1954 dengan judul : “ *Fiscal Policy, Foreign Exchange Control and Economic Development* “, dikatakan bahwa *fiscal policy* sebagai alat pembangunan yang harus mempunyai satu tujuan yang bersamaan atau integral satu sama lain, yaitu :

1. secara langsung menemukan dana – dana yang akan digunakan untuk *public investment* ( investasi publik );
2. secara tidak langsung digunakan untuk menyalurkan *privat saving* ke arah sektor – sektor yang produktif;
3. digunakan untuk mencegah pengeluaran – pengeluaran yang menghambat pembangunan.

Untuk dapat mencapai tujuan dari kebijakan fiskal sebagaimana tersebut di atas, maka harus dilakukan dilakukan pengenaan pajak, baik pajak – pajak langsung maupun pajak tidak langsung dan berada dalam suatu sistem kombinasi ( sifatnya fleksibel ) pengenaan tarif yang berupa :<sup>28</sup> pengenaan tarif yang tinggi dan pengenaan tarif yang fleksibel dalam bentuk : pembebasan pajak dan pemberian insentif – insentif atau dorongan – dorongan agar dapat merangsang *private investment* ( investasi individu ) sebagaimana yang diharapkan.

Berangkat dari pendekatan pajak dan fungsi pajak serta pengertian dasar dari kebijakan fiskal, maka dapat dikemukakan definisi dan tugas dari hukum pajak. R. Santoso Brotodihardjo berpendapat bahwa :<sup>29</sup>

“ hukum pajak, yang juga disebut hukum fiskal, adalah keseluruhan dari peraturan – peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat dengan melalui kas kas negara, sehingga ia merupakan bagian dari hukum publik, yang mengatur hubungan hukum antara negara dengan orang – orang atau badan – badan ( hukum ) yang berkewajiban membayar pajak ( wajib pajak ) “

---

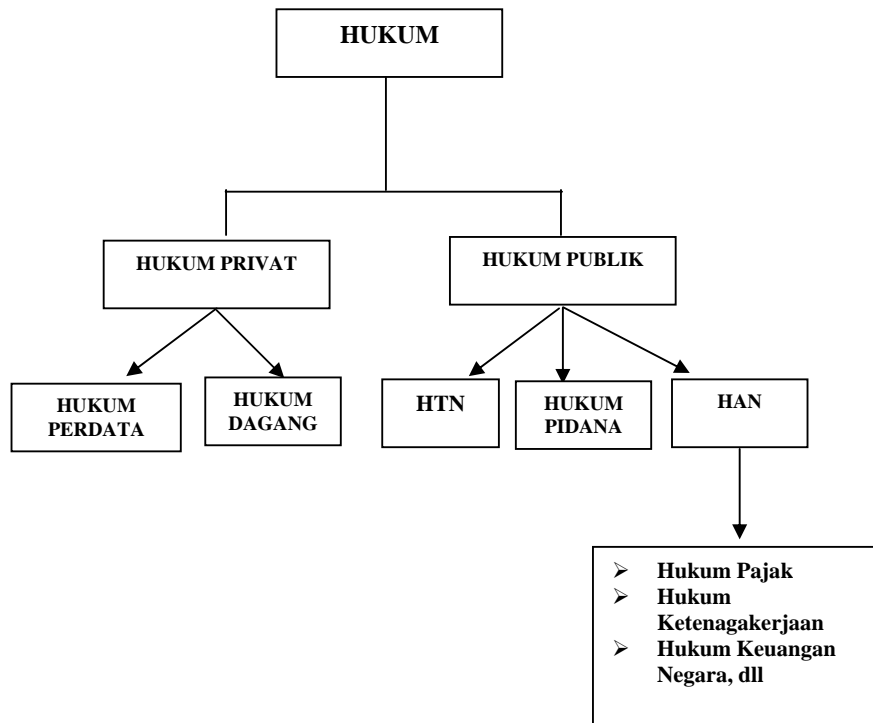
<sup>28</sup> Rochmat Soemitro, *Op.cit.*, halaman 9

<sup>29</sup> R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, ( Bandung : PT Refika Aditama, 2003 ), halaman 5

Dan Rochmat Soemitro menyatakan bahwa :<sup>30</sup>

“ hukum pajak adalah kumpulan peraturan yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah sebagai pemungut pajak dengan rakyat sebagai wajib pajak. “

Berdasarkan kedua pendapat para ahli sarjana di atas, maka kedudukan hukum pajak secara umum dalam tata hukum di Indonesia adalah sebagai bagian dari hukum publik dan berada di bawah Hukum Administrasi Negara ( HAN ), sebagaimana gambar di bawah ini :



Gambar 1 : Kedudukan hukum pajak dalam tata hukum Indonesia

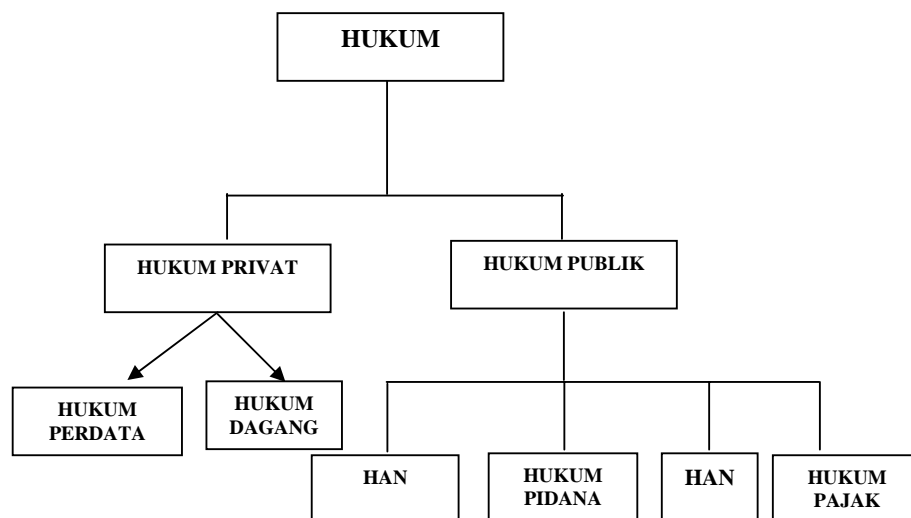
Namun berbeda dengan PJA Adriani yang menyatakan bahwa kedudukan hukum pajak ada pada hukum publik, namun bukan bagian dari Hukum Administrasi

<sup>30</sup> Ibid, halaman 6

Negara ( HAN ) pada umumnya. Menurut beliau hukum pajak berdiri sendiri dan sejajar dengan Hukum Administrasi Negara ( HAN ), Hukum Tata Negara ( HTN ) dan Hukum Pidana. Hukum Pajak dianggap bukan bagian dari Hukum Administrasi Negara, dengan alasan :<sup>31</sup>

1. Tugas hukum pajak bersifat lain dengan tugas HAN pada umumnya.
2. Hukum pajak dapat digunakan secara langsung sebagai politik perekonomian.
3. Hukum pajak memiliki istilah dan tata tertib tersendiri untuk bidang pekerjaannya.

Skema dari kedudukan hukum pajak dalam tata hukum Indonesia menurut PJA Adriani, dapat digambarkan sebagai berikut :



*Gambar 2 : Kedudukan hukum pajak dalam tata hukum Indonesia menurut PJA Adriani*

<sup>31</sup> Ibid., hal. 4



Sedangkan tugas dari hukum pajak dapat dikatakan untuk :<sup>32</sup>

” menelaah keadaan – keadaan dalam masyarakat yang dapat dihubungkan dengan pengenaan pajak, merumuskannya dalam peraturan – peraturan hukum dan menafsirkan peraturan – peraturan hukum ini; dalam pada itu adalah penting sekali bahwa tidak harus diabaikan begitu saja latar belakang ekonomis dari keadaan – keadaan dalam masyarakat itu. “

### **A.3 Kebijakan Desentralisasi Fiskal ( *Fiscal Decentralization Policy* )**

Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis.<sup>33</sup> Desentralisasi diwujudkan dalam pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak ( *taxing power* ), terbentuknya dewan yang dipilih oleh rakyat, kepala daerah yang dipilih oleh DPRD, dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari Pemerintah Pusat.

Dorongan desentralisasi yang terjadi di berbagai negara di dunia terutama di negara-negara berkembang, dipengaruhi oleh beberapa faktor, misalnya, latar belakang atau pengalaman suatu negara, peranannya dalam globalisasi dunia, kemunduran dalam pembangunan ekonomi, tuntutan terhadap perubahan tingkat pelayanan masyarakat, tanda-tanda adanya disintegrasi di beberapa negara, dan yang terakhir, banyaknya kegagalan yang dialami oleh pemerintahan sentralistis dalam memberikan pelayanan masyarakat yang efektif.

---

<sup>32</sup> Ibid, halaman 10

<sup>33</sup> Machfud Sidik, “Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal”, ( Makalah Seminar “Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia, 2002 ), halaman 2

Desentralisasi tidaklah mudah untuk didefinisikan, karena menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, terutama menyangkut aspek fiskal, politik, perubahan administrasi dan sistem pemerintahan dan pembangunan sosial dan ekonomi. Secara umum, konsep desentralisasi terdiri atas desentralisasi politik ( *political decentralization* ); desentralisasi administratif ( *administrative decentralization* ); desentralisasi fiskal ( *fiscal decentralization* ); dan desentralisasi ekonomi ( *economic or market decentralization* ).

Salah satu dari bentuk desentralisasi adalah desentralisasi fiskal, yang merupakan salah satu komponen utama dari desentralisasi. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, dan diberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan penyediaan pelayanan di sektor publik, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari pendapatan asli daerah ( PAD ) termasuk *surcharge of taxes*, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman, maupun subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat. Pelaksanaan desentralisasi fiskal akan berjalan dengan baik jika berpedoman pada hal-hal sebagai berikut :

- Adanya pemerintah pusat yang kapabel dalam melakukan pengawasan dan *enforcement*;
- Terdapat keseimbangan antara akuntabilitas dan kewenangan dalam melakukan pungutan pajak dan retribusi daerah.

Sedangkan tujuan umum dari pelaksanaan desentralisasi fiskal antara lain, harus dapat:

1. meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya nasional maupun kegiatan pemerintah daerah;
2. dapat memenuhi aspirasi dari daerah, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan secara regional maupun nasional;
3. meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di tingkat daerah;
4. memperbaiki keseimbangan fiskal antar daerah dan memastikan adanya pelayanan masyarakat yang berkualitas di setiap daerah;
5. menciptakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat.

Desentralisasi fiskal harus mempertimbangkan kebijakan fiskal khususnya untuk mendukung kebijakan makro ekonomi antara lain yang berkaitan dengan *fiscal sustainability* dan tetap memberikan ruang bagi pemerintah pusat untuk mengadakan koreksi atas ketimpangan antar daerah, sehingga *taxing power* yang diberikan kepada daerah tetap tidak terlalu besar.

#### **A.4 Pengaturan Kebijakan Desentralisasi Fiskal ( *Fiscal Decentralization Policy* ) di Indonesia**

Dasar hukum berlakunya kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, tentang Perubahan Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997, tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Undang – undang tersebut pada intinya mengatur mengenai ketentuan – ketentuan pokok yang memberikan pedoman kebijakan dan arahan bagi daerah dalam pelaksanaan pemungutan pajak dan retribusi daerah, sekaligus menetapkan pengaturan untuk menjamin penetapan prosedur umum perpajakan dan retribusi daerah.

Pajak daerah dan pajak nasional merupakan suatu sistem perpajakan Indonesia, yang pada dasarnya merupakan beban masyarakat sehingga perlu dijaga agar kebijakan tersebut dapat memberikan beban yang adil. Sejalan dengan sistem perpajakan nasional, pembinaan pajak dan retribusi daerah dilakukan secara terpadu dengan pajak nasional, terutama mengenai objek dan tarif pajak, sehingga antara pajak pusat dan pajak daerah saling melengkapi.

Pengertian pajak daerah menurut Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997, tentang Pajak dan Retribusi Daerah 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 definisi tersebut, ciri – ciri yang melekat pada pajak daerah adalah :

1. Pajak daerah berasal dari iuran wajib yang dilakukan oleh pribadi atau badan kepada daerah;
2. Penyerahan dilakukan berdasarkan undang – undang;
3. Hasil pemungutan pajak daerah digunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangganya atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

Jenis – jenis pajak daerah yang diatur dalam Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 adalah jenis pajak daerah untuk daerah propinsi dan jenis pajak daerah untuk daerah kabupaten dan kota. Dalam Pasal 2 ayat ( 1 ), Pasal 3 ayat

( 1 ), Pasal 2A ayat (1) disebutkan jenis pajak daerah dan besarnya tarif pajak daerah dan pembagian hasil kepada daerah kabupaten dan kota.

Dalam Pasal 2 ayat ( 1 ) dan Pasal 3 Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 diatur mengenai jenis pajak propinsi dan besarnya tarif paling tinggi, yaitu :

1. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, tarif paling tinggi 5 %.
2. Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, paling tinggi adalah 10 %.
3. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor, tarif paling tinggi adalah 5 %.
4. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan, tarif paling tinggi adalah 20 %.

Dalam Pasal 2 A ayat ( 1 ) Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, penerimaan pajak propinsi sebagian diperuntukkan bagi daerah kabupaten dan kota di wilayah propinsi yang bersangkutan, dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, tarif paling tinggi adalah 5 %, hasilnya diserahkan ke kabupaten dan kota, paling sedikit 30 %.
2. Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, tarif paling tinggi adalah 10 %, hasilnya diserahkan ke kabupaten dan kota, paling sedikit 30 %.
3. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor, tarif paling tinggi adalah 5 %, hasilnya diserahkan ke kabupaten atau kota, paling sedikit 70 %.

4. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan, tarif paling tinggi adalah 20 %, hasilnya diserahkan ke kabupaten dan kota paling sedikit 70%.

Jenis pajak daerah untuk kabupaten dan kota dan besarnya tarif, serta pembagian hasil dari kabupaten kepada desa di wilayahnya, diatur dalam Pasal 2 ayat ( 2 ), Pasal 3 ayat ( 1 ), Pasal 2A ayat ( 2 ) Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000. Dalam Pasal 2 ayat ( 2 ) dan Pasal 3 disebutkan jenis pajak kabupaten atau kota dan tarif paling tinggi yang dikenakan, terdiri atas :

1. Pajak hotel, tarif paling tinggi adalah 10 %.
2. Pajak restoran, tarif paling tinggi adalah 10 %.
3. Pajak hiburan, tarif paling tinggi adalah 35 %.
4. Pajak reklame, tarif paling tinggi adalah 25 %.
5. Pajak penerangan jalan, tarif paling tinggi adalah 10 %.
6. Pajak pengambilan bahan galian golongan C, tarif paling tinggi adalah 20 %.
7. Pajak parkir, tarif paing tinggi adalah 20 %.

Dalam Pasal 2A ayat ( 2 ) disebutkan hasil penerimaan pajak kabupaten dibagi dengan desa – desa di wilayahnya, dengan perincian sebagai berikut :

1. Pajak hotel, tarif paling tinggi adalah 10 %, dari kabupaten hasilnya diserahkan kepada desa di wilayah paling sedikit 10 %.
2. Pajak restoran, tarif paling tinggi adalah 10 % dari kabupaten, hasilnya paling sedikit 10 % diserahkan ke desa di wilayahnya.
3. Pajak hiburan, tarif paling tinggi adalah 35 %, dari kabupaten hasilnya diserahkan ke desa di wilayahnya paling sedikit 10 %.

4. Pajak reklame, tarif paling tinggi adalah 25 % dari kabupaten, hasilnya diserahkan ke desa di wilayahnya paling sedikit 10 %.
5. Pajak penerangan jalan, tarif paing tinggi adalah 10 % dari kabupaten, hasilnya diserahkan ke desa di wilayahnya paling sedikit 10 %.
6. Pajak pengambilan bahan galian golongan C, tarif paling tinggi adalah 20 %, dari kabupaten hasilnya diserahkan ke desa di wilayahnya paling sedikit 10 %.
7. Pajak parkir, tarif paling tinggi adalah 20 %, dari kabupaten hasilnya diserahkan ke desa paling sedikit 10 %.

Di samping jenis pajak daerah yang telah ditetapkan oleh Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, masih dimungkinkan untuk daerah kabupaten dan kota, memungut jenis pajak daerah baru, asalkan disesuaikan dengan kriteria yang diatur dengan Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000. Pasal 2 ayat ( 4 ) Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, memberikan batasan – batasan mengenai pajak daerah baru yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah, adalah :

1. Bersifat pajak dan bukan retribusi.
2. Obyek pajak terletak di wilayahnya dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah yang hanya melayani masyarakat di wilayahnya.
3. Obyek dan dasar pengenaan tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
4. Obyek pajak bukan merupakan obyek pajak propinsi atau pajak pusat.
5. Potensinya memadai.
6. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif.
7. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat.
8. Menjaga kelestarian lingkungan.

## **B. Pemahaman Umum Terhadap Hukum dari Perspektif Sosiologi Hukum**

Tata hukum merupakan seperangkat norma – norma yang menunjukkan apa yang harus dilakukan atau yang harus terjadi. Dilihat dari sudut pandang proses bekerjanya hukum maka dapat dilihat telah terjadi regenerasi norma – norma hukum. Proses ini juga sering disebut sebagai *proses konkretisasi*, dimana norma – norma hukum dengan isi yang lebih umum diturunkan menjadi lebih khusus. Dengan demikian maka bangunan tata hukum lalu dilihat sebagai suatu susunan yang berjenjang ( *Stufenbau* ). Dalam ilmu hukum dogmatis maka bekerjanya hukum ini lalu dihubungkan dengan masalah penerapan hukum, penafsiran hukum, pembuatan konstruksi dan sebagainya.

Apabila pembahasan hukum beralih dari pembicaraan secara dogmatis, untuk kemudian melihat bekerjanya hukum sebagai suatu pranata di dalam masyarakat, maka sudah sepantasnya dimasukkan satu faktor yang menjadi perantara yang memungkinkan hukum itu melakukan regenerasi atau memungkinkan terjadinya penerapan dari norma – norma hukum itu. Di dalam kehidupan masyarakat, maka regenerasi atau penerapan hukum itu hanya dapat terjadi melalui manusia sebagai perantaranya. Masuknya faktor manusia ke dalam pembicaraan tentang hukum, khususnya di dalam hubungan dengan bekerjanya hukum itu, membawa pembahasan hukum dengan penglihatan mengenai hukum sebagai karya manusia di dalam masyarakat. Apabila hukum itu lalu dilihat sebagai karya manusia di dalam masyarakat, maka manusia tidak dapat membatasi



masuknya pembicaraan mengenai faktor – faktor yang memberikan beban pengaruhnya ( *impact* ) terhadap hukum.<sup>34</sup>

Berbagai faktor dapat memberikan pengaruhnya bagi bekerjanya hukum di masyarakat, termasuk faktor – faktor sosial dan manusia ( *personal* ). Faktor – faktor sosial dan personal yang banyak memberi pengaruh pada bekerjanya hukum itu tidak terlepas dari budaya hukum dalam masyarakat. Budaya hukum adalah keseluruhan faktor – faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima di dalam kerangka budaya masyarakat.<sup>35</sup> Telaah tentang hukum yang memperhatikan pengaruh dari nilai – nilai serta sikap – sikap terhadap sistem hukum pada akhir – akhir ini dikembangkan melalui suatu konsepsi tentang kultur budaya. Oleh Lawrence M. Friedman, kultur budaya dirumuskan sebagai berikut:<sup>36</sup>

“ Sikap – sikap dan nilai – nilai yang berhubungan dengan hukum, bersama – sama dengan sikap – sikap dan nilai – nilai yang terkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga – lembaganya, baik secara positif maupun negatif. ”

Selanjutnya oleh Lawrence M. Friedman, untuk kepentingan analisis, sistem hukum yang beroperasi dapat dianggap sebagai sesuatu yang berisi tiga komponen. Komponen – komponen tersebut adalah :<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Satjipto, Rahardjo, Hukum Dan Masyarakat, ( Bandung : Penerbit Angkasa, 1990 ), halaman 48

<sup>35</sup> Ibid, halaman 10

<sup>36</sup> Ibid, halaman 56

<sup>37</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum, ( Semarang : C.V. Agung, 1989 ), halaman 23

1. *Komponen struktural*, yaitu bagian – bagian yang bergerak dalam suatu mekanisme. Struktur pengadilan yang berupa hakim yang bersidang dengan yurisdiksi tertentu, badan pembuat undang – undang dan juga konstitusi tertulis merupakan contoh – contoh apa yang dimaksud komponen struktural hukum.
2. *Komponen substansi*, yaitu hasil sebenarnya yang dikeluarkan oleh sistem hukum. Setiap keputusan yang merupakan produk substantif dari suatu sistem hukum, umpamanya keputusan yang dibuat oleh pengadilan juga setiap keputusan yang diundangkan oleh pembuat undang – undang serta setiap ketentuan yang diterapkan oleh badan – badan pemerintah, merupakan substansi.
3. *Komponen ketiga*, berupa sikap dan nilai – nilai yang menjadi pegangan masyarakat, yang akan menentukan apakah pengadilan dimanfaatkan atau tidak, apabila menghadapi suatu masalah hukum. Dalam beberapa kebudayaan maksud untuk berperkara di muka pengadilan dianggap sebagai upaya terakhir, sedangkan pada kebudayaan berperkara di muka pengadilan merupakan kegiatan yang biasa dilakukan sehari – hari.

Dengan demikian yang disebut budaya hukum adalah keseluruhan faktor – faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima di dalam kerangka budaya masyarakat.

Menurut para ahli antropologi, budaya tidak sekedar berarti kumpulan bentuk tingkah laku dan pemikiran yang saling terlepas, akan tetapi budaya diartikan sebagai kategori sisa sehingga didalamnya termasuk keseluruhan nilai sosial yang berhubungan dengan hukum, berikut sikap – sikap yang

mempengaruhi bekerjanya hukum tetapi yang bukan merupakan hasil deduksi dari substansi dan struktur. Sehingga termasuk didalamnya rasa hormat atau tidak hormat kepada hukum, kesediaan orang untuk menggunakan pengadilan atau tidak menggunakan pengadilan karena memilih cara – cara informal untuk menyelesaikan suatu sengketa. Termasuk pula kedalam budaya hukum yang diajukan oleh kelompok – kelompok etnis, ras, agama, lapangan pekerjaan dan kelas sosial yang berbeda – beda.

Menurut Satjipto Rahardjo dalam bukunya yang berjudul ilmu hukum, menyatakan bahwa dalam mempelajari ilmu hukum ada tiga metode atau perspektif yang dapat dipergunakan tergantung dari nilai – nilai dasar yang ingin dicapai. Ketiga metode tersebut adalah :

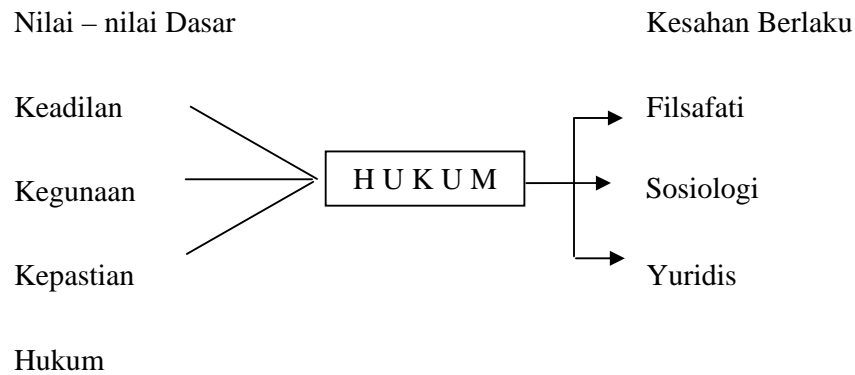
- a. *Metode idealis*, suatu pendekatan ketika hukum dilihat sebagai perwujudan nilai – nilai yang ada di masyarakat. Metode ini akan senantiasa berusaha untuk menguji hukum yang harus mewujudkan nilai – nilai tertentu. Konsep dengan metode ideologis selalu mempertanyakan sejauh mana nilai – nilai yang ada di dalam masyarakat dapat dipositifkan atau ditampung oleh hukum atau sejauh mana hukum dapat mengakomodasi nilai – nilai yang ada di dalam masyarakat.
- b. *Metode yuridis normatif*, suatu pendekatan ketika hukum dilihat sebagai suatu sistem peraturan – peraturan abstrak dan otonom. Metode ini akan memusatkan perhatiannya pada hukum sebagai suatu lembaga yang benar – benar otonom yang bisa dibicarakan sebagai subyek tersendiri, terlepas dari kaitan – kaitannya dengan hal – hal di

luar peraturan – peraturan tersebut. Dalam hubungan dengan metode yang demikian ini, di sini bisa dicatat bahwa metode ini tidak menghiraukan apakah hukum itu mewujudkan nilai – nilai tertentu atau apakah hukum itu dituntut untuk mencapai tujuan atau sasaran tertentu.

- c. *Metode sosiologis*, yaitu memandang hukum sebagai alat ( *tool* ) untuk mengatur masyarakat. Berbeda dari kedua pandangan di atas, maka paham yang ketiga ini mengkaitkan hukum kepada usaha untuk mencapai tujuan – tujuan serta memenuhi kebutuhan – kebutuhan konkrit dalam masyarakat. Oleh karena itu, metode ini memusatkan perhatiannya pada pengamatan mengenai efektivitas dari hukum. Dalam artian apakah masyarakat memakai sarana di luar hukum untuk menyelesaikan konflik atau masalah yang terjadi di masyarakat. Pandangan secara sosiologis melihat hukum sebagai salah satu sarana ( bukan satu – satunya sarana ) untuk menyelesaikan konflik atau masalah yang terjadi masyarakat.

Dalam kaitannya dengan tiga metode yang telah disebutkan di atas, maka ada tiga pilihan pandangan untuk mempelajari atau memahami hukum. Pilihan mengenai metode tersebut tidak bisa dipisahkan dari penglihatan seseorang mengenai hakikat dan nilai – nilai yang ingin dicapainya. Adapun nilai – nilai dasar yang ingin dicapai berdasarkan kesahan berlakunya suatu hukum antara lain : nilai keadilan dengan melihat hukum secara filsafati, nilai kegunaan dengan melihat hukum secara sosiologis dan nilai kepastian hukum dengan melihat

hukum secara yuridis. Nilai – nilai dasar tersebut dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang dapat digambarkan sebagai berikut :



*Gambar 3 : Tiga nilai dasar hukum dari Gustav Radbruch*

Memahami hukum dari sudut pandang sosiologis berarti menyadari bahwa hukum itu bersifat interdisipliner, dalam arti bahwa hukum sebagai salah satu bagian dari suatu sub sistem sosial maka hukum akan mempunyai ketergantungan terhadap sub – sub sistem lainnya dan dapat pula mempengaruhi keberadaan dari sub – sub sistem lainnya. Dalam kedudukan serta hubungannya dengan sub-sub sistem yang lain, hubungan sebagai bagian dari subsistem sosial akan memerankan fungsi primernya yaitu sebagai pengintegrasi dari sub-sub sistem yang lain. Dalam suatu sistem, hukum sebagai bagian dari sub sistem sosial akan sangat bergantung serta dipengaruhi oleh beberapa sub-sub sistem yang lain, misalnya: sub sistem budaya dengan fungsi primernya mempertahankan pola, sub sistem dengan fungsi primernya mengejar tujuan dan sub sistem ekonomi dengan fungsi primernya adalah adaptasi. Sebagaimana yang digambarkan oleh Talcott Parson dalam konfigurasi sub – sub sistem dalam suatu hubungan sibermetik sebagai berikut :

Sub – sub sistem	Fungsi – fungsi primernya	Arus – arus Informasi dan Energi
Budaya	Mempertahankan pola	<p>Tingkat Informasi Tinggi ( Kontrol )</p> <p>Faktor yang mengkondisikan      Faktor yang mengontrol</p> <p>Tingkat Energi Tinggi ( Kondisi )</p>
Sosial	Integrasi	
Politik	Mengejar Tujuan	
Ekonomi	Adaptasi	

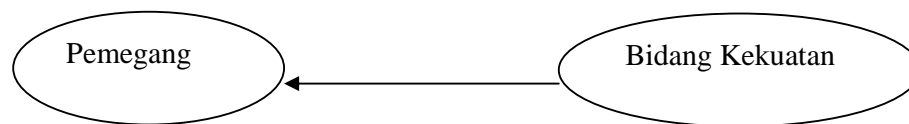
Gambar 4 : Sub – sub sistem dengan fungsi primernya

Berdasarkan teori dari Talcott Parson tersebut, maka hukum menempatkan dirinya sebagai bagian dari sub sistem sosial. Mencermati teori tersebut maka terlihat dengan jelas bahwa memahami hukum tidak semata – mata hanya dari sudut pandang yuridis – normatif saja. Hukum dapat juga dipelajari dengan memakai sudut pandang sosiologis maupun idealis, mengingat ilmu hukum bersifat interdisipliner.

Dalam perspektif sosial, hukum bekerja bukan pada ruang yang hampa. Terdapat hubungan resiprositas antara hukum dengan variabel – variabel lain dalam masyarakat. Hukum selain berfungsi sebagai alat untuk mengendalikan sosial ( *as a tool of social control* ) hukum juga dapat dimanfaatkan sebagai

sarana untuk rekayasa sosial ( *as a tool of social engineering* ) sebagaimana dideskripsikan oleh Roscoe Pound.<sup>38</sup>

Konsepsi operasional tentang rekayasa masyarakat dengan menggunakan hukum sebagai sarana, didasarkan pada dua konsep yang berbeda, yaitu konsep tentang ramalan mengenai akibat – akibat ( *prediction of consequences* ) yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing dan konsep Hans Kelsen, tentang aspek rangkap dari peraturan hukum.<sup>39</sup> Lundberg dan Lansing mengemukakan bahwa setiap peraturan hukum yang mengakibatkan perubahan sosial, memberikan dorongan pada tingkah laku pemegang peran; sedangkan tingkah laku dari setiap individu mewujudkan suatu fungsi dalam bidang di tempat individu itu bertingkah laku.<sup>40</sup>



Gambar5:

( Robert B. Seidman, 1972 : 317 )

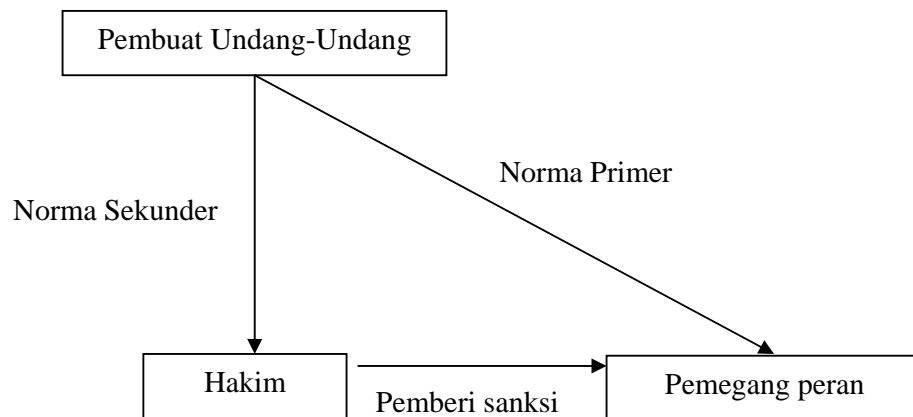
Hans Kelsen mengemukakan bahwa peraturan hukum yang diundangkan oleh penguasa yang berwenang di dalam suatu negara modern mempunyai aspek rangkap. Peraturan hukum yang ditujukan pada seseorang anggota masyarakat yang menunjukkan bagaimana ia harus bertingkah laku, sekaligus ditujukan pula pada hakim agar apabila menurut pendapat hakim hendaknya memberikan sanksi terhadap anggota masyarakat itu.

<sup>38</sup> Satjipto, Rahardjo, Op.cit., halaman 21

<sup>39</sup> Satjipto, Rahardjo, Op.cit., halaman 23

<sup>40</sup> Satjipto, Rahardjo., Loc.cit.

Peraturan hukum yang melarang seorang anggota masyarakat untuk membunuh, sekaligus memerintahkan hakim agar menjatuhkan pidana bilamana ada anggota masyarakat yang melakukan pembunuhan. Hal tersebut dideskripsikan dalam bagan sebagai berikut :<sup>41</sup>



Gambar 6:

( Robert B. Seidman, 1972 : 318 )

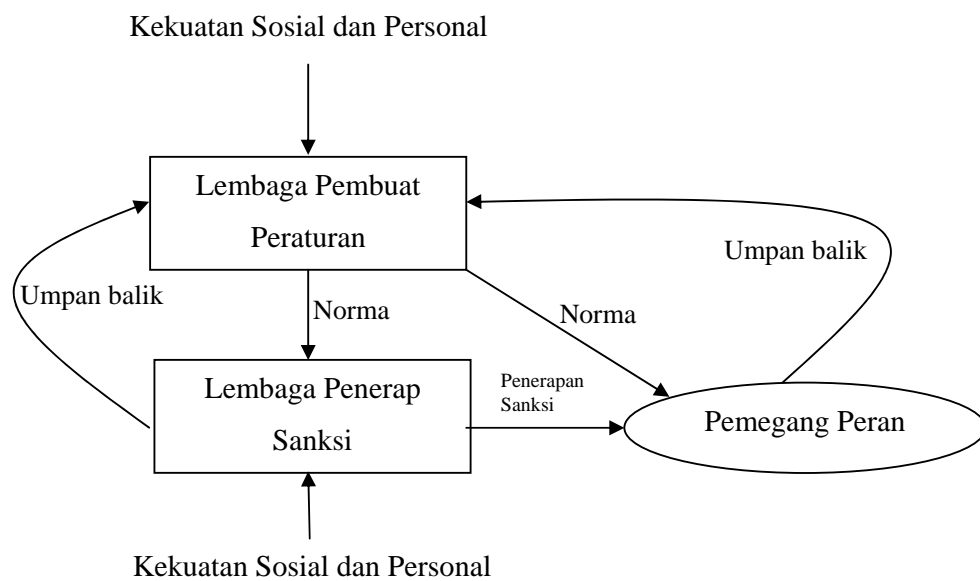
Dari konsep Lundberg dan Lansing serta konsep Hans Kelsen tersebut diatas Robert B. Seidman dan William J. Chambliss menyusun suatu model mengenai bekerjanya hukum didalam masyarakat. Setiap konsep hukum mempengaruhi, mendorong atau memaksa agar suatu kegiatan dilakukan oleh lembaga pembuat peraturan dan lembaga kekuasaan negara, oleh karena itu model yang diajukan menggambarkan tuntutan – tuntutan yang diajukan oleh berbagai golongan di dalam masyarakat, kemudian oleh kekuasaan negara diselenggarakan dengan mempergunakan hukum sebagai sarana untuk mendorong atau memaksakan

<sup>41</sup> Satjipto, Rahardjo, *Op.cit* halaman 24



dilakukannya tingkah laku – tingkah laku yang diinginkan dari pemegang – pemegang peran.

Kehidupan dalam masyarakat yang sedikit banyak berjalan dengan tertib dan teratur ini didukung oleh adanya suatu tatanan dan ketertiban masyarakat yang tampak dari luar itu, dari dalam didukung oleh lebih dari satu macam tatanan. Sifat majemuk ini dilukiskan oleh Chambliss dan Seidman dalam suatu bagan mengenai bekerjanya hukum dalam masyarakat, adapun bagan tersebut sebagai berikut :<sup>42</sup>



Gambar 7:

( Chambliss & Seidman, 1971 : 121 )

<sup>42</sup> Satjipto, Rahardjo, *Op.cit*, halaman 26

Dalam bagan itu diuraikan dalam dalil – dalil sebagai berikut :<sup>43</sup>

1. Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peranan ( *role occupant* ) itu diharapkan bertindak.
2. Bagaimana seorang pemegang peran itu akan bertindak sebagai suatu respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan – peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi – sanksinya, aktivitas dari lembaga – lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain – lainnya mengenai dirinya.
3. Bagaimana lembaga – lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan – peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi – sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan – kekuatan sosial, politik dan lain – lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan – umpan balik yang datang dari pemegang peranan.
4. Bagaimana para pembuat undang – undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan – peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi – sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan – kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain – lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peranan serta birokrasi.

Dalam kutipan di atas dapat diketahui, bahwa setiap anggota masyarakat sebagai pemegang peranan ditentukan tingkah lakunya oleh para peranan yang diharapkan dari padanya baik oleh norma – norma hukum maupun oleh kekuatan – kekuatan di luar hukum<sup>44</sup> dan peranan dari kekuatan sosial tidak hanya berpengaruh

---

<sup>43</sup> Satjipto, Rahardjo, *Op.cit.*, hal. 27

<sup>44</sup> Satjipto, Rahardjo, *Op.cit.*, halaman 28

terhadap rakyat sebagai sasaran yang diatur oleh hukum, melainkan juga terhadap lembaga – lembaga hukum serta tingkah laku rakyat tidak hanya ditentukan oleh hukum, melainkan juga kekuatan sosial lainnya.<sup>45</sup>

## C. Pemahaman Umum Terhadap Pembangunan Ekonomi ( *Economic Development* )

### C.1 Definisi Pembangunan Ekonomi

Definisi ilmu pembangunan ekonomi adalah ilmu yang mempelajari pembangunan ekonomi, tetapi apakah yang dimaksud dengan pembangunan ekonomi itu ? Sebenarnya belum ada sebuah definisi baku untuk pembangunan ekonomi. Definisi yang ada masih berbeda antar para ahli ekonomi, dan sampai saat ini masih mengalami evolusi. Berikut ini akan digambarkan evolusi definisi pembangunan ekonomi ditinjau dari ukuran yang digunakan untuk menilai proses pembangunan ekonomi tersebut.<sup>46</sup>

1. Definisi paling awal dari pembangunan ekonomi menyatakan bahwa pembangunan ekonomi dikatakan ada atau terjadi jika pendapatan nasional riil sebuah negara ( biasanya diukur dalam GNP riil atau dalam GDP riil )<sup>47</sup> berubah dari tingkat statis dan kemudian mampu tumbuh dalam tingkat lima sampai tujuh persen atau lebih dalam kurun waktu yang panjang.

<sup>45</sup> Satjipto, Rahardjo, *Op. cit.*, halaman 29

<sup>46</sup> Abdul Hakim, *Ekonomi Pembangunan*, ( Yogyakarta : Ekonisia, 2002 ), halaman 8 – 11

<sup>47</sup> GNP atau *Gross National Product* atau produk nasional kotor adalah jumlah barang dan jasa yang belum dikenai penyusutan yang dihasilkan oleh semua warga negara di suatu negara ( memasukkan pendapatan penduduk dari negara tersebut meskipun bekerja di luar negeri ). GDP atau *Gross Domestic Product* atau produk domestik kotor adalah jumlah barang dan jasa yang belum dikenai penyusutan yang dihasilkan oleh semua penduduk yang berdomisili di wilayah geografis suatu negara ( memasukkan pendapatan penduduk dari negara lain yang sedang tinggal di negara tersebut ).

2. Definisi kedua mirip dengan definisi pertama, hanya sekarang dimasukkan faktor pertambahan jumlah penduduk atau dengan kata lain pembangunan ekonomi dikatakan ada atau terjadi jika pendapatan nasional riil per kapita sebuah negara ( diukur dalam GNP riil per kapita atau dalam GDP riil per kapita ) berubah dari tingkat statis dan kemudian mampu tumbuh dalam tingkat lima sampai tujuh persen atau lebih dalam kurun waktu yang panjang.
3. Setelah tahun 1970 – an, muncul pengertian baru mengenai pembangunan ekonomi yang didefinisikan sebagai upaya penghapusan atau pengurangan tingkat kemiskinan, penanggulangan ketimpangan tingkat pendapatan antar penduduk dan penyediaan lapangan kerja dalam konteks perekonomian yang terus berkembang.

Definisi keempat lahir dari pandangan para pemikir ilmu pembangunan ekonomi yang menganggap bahwa cakupan pembangunan ekonomi lebih dari sekedar upaya mengatasi keterbelakangan yang berupa rendahnya pertumbuhan ekonomi, tidak meratanya hasil pembangunan, jumlah kemiskinan yang besar dan sempitnya lapangan kerja; tetapi juga disertai dengan upaya untuk mengatasi keterbatasan pola pikir dari masyarakat negara berkembang tersebut. Dengan definisi seperti ini, mau tidak mau ilmu pembangunan ekonomi harus memperhitungkan banyak variabel di luar variabel ekonomi, seperti variabel sosial, budaya atau pun politik.

## C2 Teori – Teori Pembangunan Ekonomi

Perkembangan sebuah ilmu dapat diamati dari perkembangan teori yang menganalisis ilmu tersebut. Dalam sub bab ini, akan disajikan beberapa perkembangan dari pembangunan ekonomi, antara lain :<sup>48</sup>

1. Teori Pembangunan Klasik, yang didukung oleh Teori Pertumbuhan Adam Smith, Teori Pertumbuhan David Ricardo dan Teori Pertumbuhan Thomas Robert Malthus.

Teori Pertumbuhan Adam Smith mengatakan bahwa terdapat dua aspek utama pertumbuhan ekonomi, yaitu pertumbuhan output total yang terdiri dari sumber daya alam, sumber daya manusia dan stok barang kapital yang ada; pertumbuhan penduduk yang mempunyai peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi.

Teori Pertumbuhan David Ricardo yang menyatakan bahwa proses pertumbuhan ekonomi dipengaruhi oleh faktor – faktor sumber daya tanah, sumber daya manusia, akumulasi kapital dan kemajuan teknologi yang pada akhirnya pertumbuhan akan berhenti pula dan mencapai titik stasioner meskipun diperlambat oleh akumulasi kapital dan kemajuan teknologi.

Teori Pertumbuhan Thomas Robert Malthus mengatakan bahwa ukuran keberhasilan pembangunan sebuah perekonomian adalah kesejahteraan negara. Suatu negara akan dikatakan sejahtera jika GNP potensialnya meningkat. Lebih lanjut Thomas Robert Malthus mengatakan bahwa faktor ekonomi dan faktor non ekonomi harus berjalan proporsional

---

<sup>48</sup> Arsyad Lincolin, Ekonomi Pembangunan Edisi Ketiga, ( Yogyakarta : STIE YKPN, 1987 ), halaman 74

untuk meningkatkan sektor pertanian dan industri yang pada akhirnya meningkatkan GNP potensial.

2. Teori Materialisme dari Karl Marx.

Karl Marx membuat lima tahapan perkembangan sebuah perekonomian, yaitu perekonomian komunal primitif, perekonomian perbudakan, perekonomian feodal, perekonomian kapitalis dan perekonomian sosialis.

3. Model Pertumbuhan Neo Keynes oleh Roy F. Harrod dan Evsey D. Domar.

Harrod dan Domar mencoba memperluas teori Keynes tentang keseimbangan pertumbuhan ekonomi dalam perspektif jangka panjang dengan melihat pengaruh investasi, baik pada permintaan agregat maupun pada pertumbuhan kapasitas produksi yang pada akhirnya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

4. Model Pertumbuhan W.W. Rostow.

Rostow dalam bukunya yang berjudul *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto* menguraikan teori tentang proses pembangunan dalam sebuah masyarakat. Bagi Rostow pembangunan merupakan proses yang bergerak dalam sebuah garis lurus, yaitu dari masyarakat terbelakang ke masyarakat negara yang maju dengan melalui tahapan – tahapan : masyarakat tradisional, pra kondisi untuk lepas landas, lepas landas, menuju ke kedewasaan dan era konsumsi masal tinggi.

#### 5. Pendekatan Neo Klasik dari Lewis dan Fei-Ranis

Mode Lewis dan Fei-Ranis ini bertujuan menjelaskan bagaimana pertumbuhan ekonomi dimulai di sebuah negara berkembang yang mempunyai dua sektor dengan sifat yang berbeda, yaitu sektor pertanian tradisional yang subsisten dan sektor industri yang modern. Dalam model Lewis dan Fei-Ranis pertumbuhan ekonomi terjadi karena membesarnya sektor industri yang terus mengumpulkan kapital, berdampingan dengan sektor pertanian subsisten yang hampir tidak mengumpulkan kapital sama sekali.

#### 6. Teori Ketergantungan.

Teori Ketergantungan menyatakan bahwa kapitalisme justru akan mengakibatkan keterbelakangan. Lebih lanjut teori ini menyatakan pembangunan ekonomi dari negara – negara maju ikut berperan dalam terbentuknya keterbelakangan dan kemiskinan di negara – negara berkembang. Negara – negara berkembang merupakan perekonomian satelit dari negara – negara maju atau negara – negara metropolis. Ketergantungan terhadap negara – negara metropolis akan menjadikan negara – negara satelit sulit untuk berkembang.

### **C.3 Indikator Pembangunan Ekonomi**

Proses pembangunan adalah sebuah proses yang multidimensional, berskala besar serta mempunyai objek yang bersifat kualitatif, sehingga ketika kita harus mengevaluasinya, kita membutuhkan berbagai ukuran tertentu atau indikator tertentu sebagai panduannya. Dari waktu ke waktu indikator pembangunan ekonomi mengalami perbaikan baik ketepatannya maupun jenisnya dalam

mengukur kegiatan pembangunan ekonomi. Berikut akan disajikan beberapa indikator pembangunan ekonomi, antara lain :<sup>49</sup>

1. Pertumbuhan GNP sebagai indikator pembangunan ekonomi.

Pada saat ilmu pembangunan ekonomi masih sangat muda, banyak negara – negara di dunia menggunakan pertumbuhan GNP sebagai indikator untuk mengevaluasi jalannya pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi akan dikatakan berhasil jika GNP bisa tumbuh sesuai kriteria diatas.

2. Produk Domestik Regional Bruto ( PDRB )

PDRB merupakan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit kegiatan ekonomi atau usaha dalam suatu wilayah dan waktu tertentu. Secara agregatif menggambarkan kemampuan suatu daerah dalam menghasilkan pendapatan atau balas jasa kepada faktor – faktor produksi yang ikut berproduksi di daerah tersebut.

3. *The Physical Quality of Life Index* ( PQLI ).

Indikator pembangunan ekonomi yang mendasarkan pada PQLI disamping pendapatan nasional adalah dengan melihat indeks mutu hidup masyarakat suatu negara. PQLI adalah indeks non ekonomi yang merupakan kombinasi dari tiga indikator, yaitu : kematian bayi, harapan hidup mulai umur satu tahun dan tingkat melek huruf. Untuk mendapatkan PQLI masing – masing indeks diberi skor satu sampai seratur. Skor satu menandakan kinerja paling jelek dan skor satu menunjukkan kinerja terbaik. Kemudian diambil rata – rata dari tiga indeks tersebut dengan masing – masing indeks diberi bobot yang sama.

---

<sup>49</sup> Abdul Hakim, *Op. cit.* halaman 41 – 58



### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

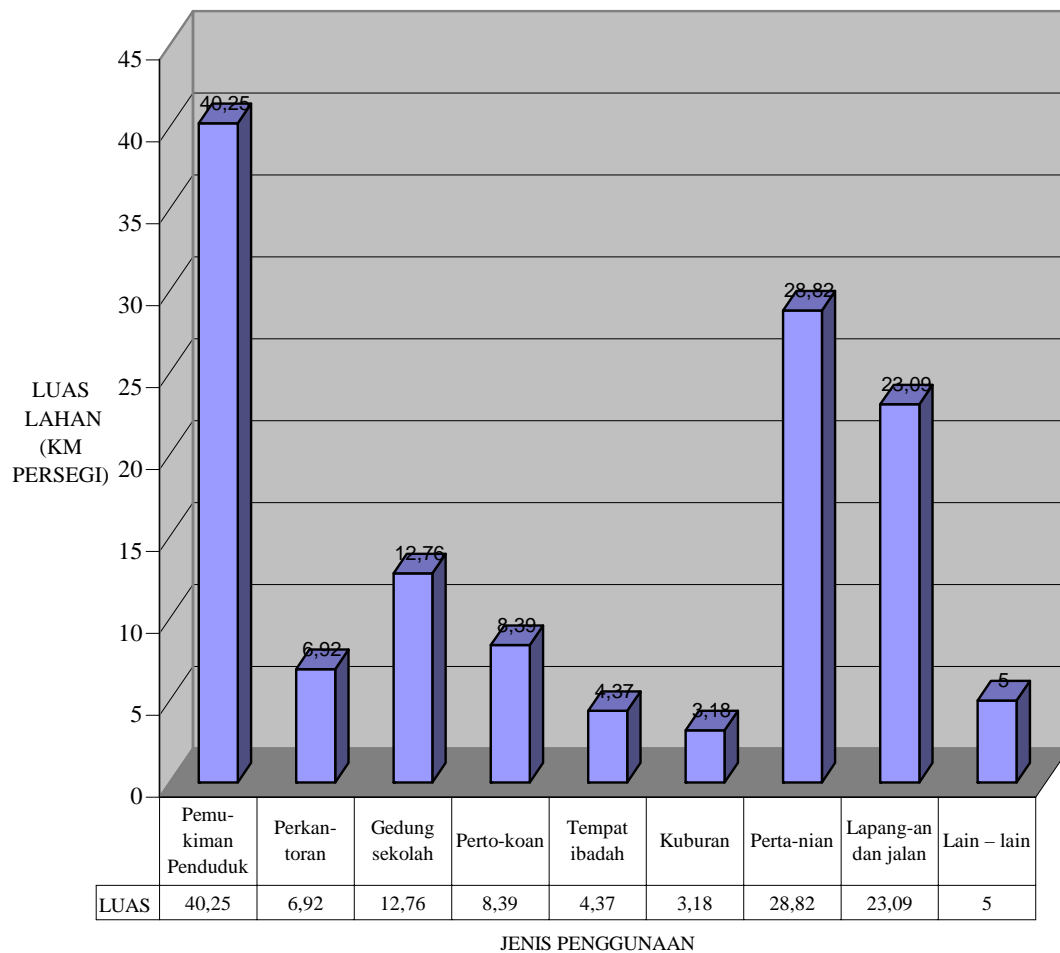
Penelitian thesis dengan judul “ Kebijakan Desentralisasi Fiskal Dalam Menunjang Pembangunan Ekonomi Daerah ( Studi Kasus di Kota Denpasar ) ” difokuskan pada kebijakan – kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Denpasar, terutama berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal ( khusus mengenai kebijakan pajak daerah ). Sebelum meninjau kebijakan – kebijakan tersebut, terlebih dahulu perlu mengetahui keadaan umum Kota Denpasar yang meliputi keadaan geografis, pemerintahan, kependudukan, kehidupan agama dan budaya, yang sedikit banyak melatarbelakangi pemberlakuan kebijakan – kebijakan tersebut.

Kota Denpasar merupakan salah satu Daerah Tingkat II di Propinsi Bali yang mempunyai letak geografis berbatasan dengan Kabupaten Badung di sebelah utara dan barat, Selat Badung di sebelah selatan dan Kabupaten Gianyar di sebelah timur. Luas wilayah Kota Denpasar adalah 127,78 km<sup>2</sup> yang jika dilihat dari letak garis bujur dan garis lintang, terletak antara 08° 35" 31' sampai 08° 44" 49' Lintang Selatan ( LS ) dan 115° 10" 23' sampai 115° 16" 27' Bujur Timur ( BT ), berarti Kota Denpasar terletak di daerah katulistiwa, karena terletak antara 23 ½° Lintang Utara ( LU ) dan 23 ½° Lintang Selatan ( LS ), tergolong daerah tropis dengan temperatur rata – rata 26°C - 27°C dan kelembaban yang

cukup tinggi. Penggunaan lahan di Kota Denpasar sebagian besar dimanfaatkan sebagai areal pemukiman dan lahan pertanian ( sawah atau tegalan atau ladang ). Pola penggunaan lahan di Kota Denpasar dapat dilihat pada Diagram 1 di bawah ini :

**Diagram 1**

**Pola Penggunaan Lahan di Kota Denpasar**



*Sumber : data monografi Kota Denpasar tahun 2002*

Kota Denpasar terdiri dari tiga kecamatan yaitu Denpasar Barat, Denpasar Timur dan Denpasar Selatan, yang meliputi 16 kelurahan, 27 desa dinas dan 35 desa adat. Berdasarkan catatan statistik penduduk Kota Denpasar pada tahun 2002, maka jumlah penduduk seluruhnya sebanyak 561.814 jiwa atau 160.448 kepala keluarga ( KK ) dengan rata – rata kepadatan 4.397 jiwa / km<sup>2</sup>. Secara Historis penduduk Pulau Bali memeluk Agama Hindu yang sampai saat ini masih dipegang teguh. Khusus untuk Kota Denpasar persentase pemeluk Agama Hindu 78,69 %; Islam 15,18 %; Kristen 3,74 %; Katolik 2,43 % dan Budha 2,35 %. Sejalan dengan mayoritas penduduk yang beragama Hindu, demikian halnya ketersediaan fasilitas peribadatan didominasi oleh pura, dengan jumlah keseluruhan mencapai 106 buah pura, dengan rincian 105 buah diantaranya merupakan Pura Kahyangan Tiga, 1 buah merupakan Pura Sad Dang Kahyangan dan fasilitas peribatan lainnya berupa masjid 26 buah, langgar 7 buah, musholla 69 buah, gereja 42 buah, vihara dan kelenteng 3 buah.

**A. Kebijakan Pajak Daerah Pemerintah Kota Denpasar Dalam Rangka Mengejawantahkan Kebijakan Desentralisasi Fiskal**

Pemerintah Kota Denpasar telah melakukan tindakan proaktif dalam rangka menindaklanjuti Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang

Pemerintahan Daerah, dengan mengeluarkan kebijakan – kebijakan yang berkaitan dengan desentralisasi fiskal, terutama mengenai kebijakan pajak daerah. Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, khususnya pada pasal 2 ayat ( 2 ), menyebutkan jenis – jenis pajak kota atau kabupaten terdiri dari pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan C dan pajak parkir. Pengejawantahan desentralisasi fiskal dari kedua undang – undang tersebut tercermin dalam peraturan – peraturan daerah di Kota Denpasar adalah sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002, tentang Pajak Hotel.
2. Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002, tentang Pajak Restoran.
3. Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002, tentang Pajak Penerangan Jalan.
4. Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002, tentang Pajak Hiburan.

#### **A.1 Pelaksanaan Pemungutan Pajak Hotel di Kota Denpasar**

Dasar hukum pemungutan pajak hotel di Kota Denpasar adalah Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002 tentang Pajak Hotel yang merupakan operasionalisasi pasal 2 ayat ( 2 ) huruf ( a ) dari Undang – Undang Nomor 34

Tahun 2000. Menurut ketentuan pasal 1 huruf ( g ) pajak hotel adalah pungutan daerah atas pelayanan hotel dan tempat menginap lain yang sejenis. Lebih lanjut dalam pasal yang sama huruf ( h ), hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk dapat menginap atau istirahat, memperoleh pelayanan dan fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran, termasuk bangunan lainnya yang menyatu, dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama, kecuali untuk pertokoan dan perkantoran; sehingga dari ketentuan ini dapat diartikan bahwa pajak hotel adalah dipungut atas setiap pelayanan hotel yang ada di wilayah Kota Denpasar. Pasal 2 dari Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002 ini, menyatakan bahwa objek pajak hotel adalah setiap pelayanan yang disediakan dengan pembayaran dan / atau yang seharusnya dibayar di hotel atau yang diperuntukkan untuk itu. Objek pajak sebagaimana pengertian di atas, termasuk antara lain :

- a. Fasilitas penginapan atau fasilitas jangka pendek
- b. Pelayanan penunjang sebagai kelengkapan fasilitas penginapan atau tinggal jangka pendek yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan.
- c. Fasilitas olah raga dan hiburan yang disediakan khusus untuk tamu hotel, bukan untuk umum.
- d. Jasa persewaan ruangan untuk kegiatan acara atau pertemuan di hotel.

Pengertian objek pajak sebagaimana pada Pasal 2 Peraturan Daerah ini, terdapat beberapa objek yang tidak termasuk ke dalam pengertian objek pajak hotel antara lain :

- a. Pelayanan tinggal di asrama dan pondok pesantren.
- b. Pertokoan, perkantoran, perbankan dan salon yang dipergunakan oleh umum di hotel.
- c. Pelayanan perjalanan wisata yang diselenggarakan oleh hotel dan dapat dimanfaatkan oleh umum.

Subjek pajak hotel menurut Pasal 4 ayat ( 1 ) Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002 adalah orang pribadi atau badan yang melaksanakan pembayaran atas pelayanan hotel dan wajib pajak adalah pengusaha hotel. Dasar pengenaan pajak menurut Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002 adalah jumlah pembayaran dan atau pembayaran yang seharusnya dilakukan kepada hotel dengan tarif pajak ditetapkan sebesar 10 % dari dasar pengenaan pajak. Berdasarkan ketentuan pasal 26 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002 walikota berdasarkan permohonan wajib pajak dapat memberikan pengurangan, keringanan dan pembebasan pajak yang tata cara pemberian pengurangan, keringanan dan pembebasan pajak tersebut ditetapkan dengan keputusan walikota.

Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002, tentang Pajak Hotel, selain mengatur ketentuan – ketentuan materiil mengenai pajak hotel juga

mengatur mengenai ketentuan – ketentuan formil dalam prosedur pemungutan pajak hotel yang dapat dilihat dari pasal 7 sampai pasal 38 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002. Secara umum prosedur pemungutan pajak hotel menurut Peraturan Daerah ini meliputi tata cara penghitungan dan penetapan pajak; tata cara pembayaran; tata cara pembukuan dan pelaporan; tata cara penagihan pajak; tata cara pembetulan, pembatalan, pengurangan ketetapan dan penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi; keberatan dan banding; pengembalian kelebihan pembayaran pajak; kedaluwarsa penagihan; pembinaan dan pengawasan; ketentuan pidana dan penyidikan.

## **A.2 Pelaksanaan Pemungutan Pajak Restoran di Kota Denpasar**

Pelaksanaan pemungutan pajak restoran di Kota Denpasar diselenggarakan dengan payung hukum Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002, tentang Pajak Restoran, yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 2 ayat ( 2 ) huruf ( b ) Undang - Undang Nomor 34 Tahun 2000, tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Berdasarkan Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997, pajak restoran merupakan bagian yang tidak terpisah dari pajak hotel, namun sejak pemberlakuan Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, pajak restoran terpisah dan berdiri sendiri bersama dengan pajak hotel.

Pajak restoran dipungut atas setiap pelayanan di restoran, rumah makan, bar, kafe, warung dan yang sejenisnya. Objek pajak restoran adalah setiap pelayanan

yang disediakan dengan pembayaran dan atau yang seharusnya dibayar di restoran. Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002, tentang Pajak Restoran mendefinisikan restoran atau rumah makan sebagai tempat menyantap makanan dan minuman yang disediakan dengan dipungut bayaran, termasuk makanan dan minuman yang dibungkus dan dibawa pulang. Pengecualian dari objek pajak tersebut dalam Pasal 3 adalah pelayanan usaha jasa boga atau catering.

Subjek pajak restoran adalah orang pribadi atau badan yang melaksanakan pembayaran atas pelayanan restoran dan sejenisnya, dan wajib pajak adalah pengusaha restoran dan sejenisnya ( Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002 ). Dasar pengenaan pajak dalam peraturan daerah ini adalah jumlah pembayaran dan atau pembayaran yang seharusnya dilakukan kepada restoran dengan tarif pajak ditetapkan sebesar 10 %. Besarnya pajak terhutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak restoran dengan dasar pengenaan pajak restoran. Pasal 26 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002 menyebutkan walikota berdasarkan permohonan wajib pajak dapat memberikan pengurangan, keringanan dan pembebasan pajak. Tata cara pemberian pengurangan, keringanan dan pembebasan pajak ditetapkan dengan keputusan walikota.



Seperti halnya dengan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002, tentang Pajak Hotel, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002, tentang Pajak Restoran ini pun selain mengatur ketentuan materiil juga mengatur ketentuan – ketentuan yang bersifat formil yang meliputi tata cara penghitungan dan penetapan pajak; tata cara pembayaran; tata cara pembukuan dan pelaporan; tata cara penagihan pajak; tata cara pembetulan, pembatalan, pengurangan ketetapan dan penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi; keberatan dan banding; pengembalian kelebihan pembayaran pajak; kedaluwarsa penagihan; pembinaan dan pengawasan; ketentuan pidana dan penyidikan. Secara prinsipil tidak terdapat perbedaan antara pajak restoran menurut Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002 dengan ketentuan mengenai pajak restoran sebelumnya yang digabung dengan pajak hotel dalam Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2001, tentang Pajak Hotel dan Restoran.

### **A.3 Pelaksanaan Pemungutan Pajak Penerangan Jalan di Kota Denpasar**

Dasar hukum pemungutan pajak penerangan jalan di Kota Denpasar adalah pasal 2 ayat ( 2 ) huruf ( e ) Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, tentang Pajak dan Retribusi Daerah juncto Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002, tentang Pajak Penerangan Jalan. Peraturan Daerah ini merupakan pengganti dari Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 tahun 1998 yang

menurut ketentuan pasal 37 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002 dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002 mendefinisikan pajak penerangan jalan sebagai pungutan daerah atas penggunaan tenaga listrik. Lebih lanjut dijelaskan dalam pasal yang sama, penerangan jalan merupakan penggunaan tenaga listrik untuk menerangi jalan umum yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah Kota Denpasar. Sehingga dari definisi di atas dijabarkan lebih lanjut dalam pasal 2 bahwa objek pajak adalah setiap penggunaan tenaga listrik yang berasal dari PLN maupun bukan PLN. Pengecualian dari objek pajak sebagaimana tercantum dalam pasal 2 Peraturan Daerah ini, dapat dilihat dalam pasal 3, yang meliputi :

- a. Penggunaan tenaga listrik oleh instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
- b. Penggunaan tenaga listrik pada tempat – tempat yang dipergunakan oleh kedutaan, konsulat, perwakilan asing dan lembaga – lembaga internasional dengan asas timbal balik.
- c. Penggunaan tenaga listrik yang berasal bukan dari PLN dengan kapasitas tertentu yang tidak memerlukan izin dari instansi teknis terkait.
- d. Penggunaan tenaga listrik yang berlaku khusus untuk tempat ibadah.

Subjek pajak penerangan jalan menurut Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002 adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan tenaga

listrik. Demikian juga wajib pajak menurut Peraturan Daerah ini merupakan orang pribadi atau badan yang menggunakan tenaga listrik. Dasar pengenaan pajak menurut Peraturan Daerah ini adalah nilai jual tenaga listrik, dimana pajak yang terhutang dipungut di Kota Denpasar. Pasal 5 ayat ( 2 ) Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002 menetapkan nilai jual tenaga listrik sebagai berikut :

- a. Dalam hal tenaga listrik berasal dari PLN dan bukan PLN dengan pembayaran nilai jual tenaga listrik adalah besarnya tagihan biaya penggunaan listrik atau rekening listrik.
- b. Dalam hal tenaga listrik berasal bukan PLN dengan tidak dipungut bayaran nilai jual tenaga listrik dihitung dari kapasitas tersedia, penggunaan listrik atau tafsiran penggunaan listrik serta harga satuan listrik yang berlaku di Kota Denpasar.

Harga satuan listrik sebagaimana yang dimaksud diatas, harus ditetapkan oleh walikota dengan berpedoman pada harga satuan listrik yang berlaku untuk PLN.

Pasal 6 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002 menyebutkan bahwa tarif pajak yang menggunakan tenaga listrik yang berasal dari PLN dan bukan PLN, untuk industri dan bukan industri ditetapkan sebesar 5 %, dengan besarnya pajak yang terhutang adalah dengan cara mengalikan tarif sebagaimana tersebut diatas dengan dasar pengenaannya, yang berupa nilai jual tenaga listrik. Pasal 25 dari Peraturan Daerah ini menyebutkan bahwa walikota

berdasarkan permohonan wajib pajak dapat memberikan pengurangan, keringanan dan pembebasan pajak yang tata cara pemberian pengurangan, keringanan dan pembebasan pajak ditetapkan oleh walikota. Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002 tentang, Pajak Penerangan Jalan, selain mengatur ketentuan – ketentuan materiil mengenai pajak penerangan jalan juga mengatur mengenai ketentuan – ketentuan formil dalam prosedur pemungutan pajak penerangan jalan yang dapat dilihat dari pasal 7 sampai pasal 38 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002 yang meliputi tata cara penghitungan dan penetapan pajak; tata cara pembayaran; tata cara pembukuan dan pelaporan; tata cara penagihan pajak; tata cara pembetulan, pembatalan, pengurangan ketetapan dan penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi; keberatan dan banding; pengembalian kelebihan pembayaran pajak; kedaluwarsa penagihan; pembinaan dan pengawasan; ketentuan pidana dan penyidikan.

#### **A.4 Pelaksanaan Pemungutan Pajak Hiburan di Kota Denpasar**

Pengaturan pemungutan pajak hiburan di Kota Denpasar, baik yang berupa ketentuan materiil atau formil diatur dalam Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002, tentang Pajak Hiburan sebagai pengganti dari Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 1998, tentang Pajak Hiburan yang dinyatakan sudah tidak berlaku lagi. Lahirnya Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002 adalah sebagai bagian dari pelaksanaan desentralisasi fiskal

sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 ayat ( 2 ) huruf ( c ) Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002 pada bagian Ketentuan Umum, mendefinisikan pajak hiburan sebagai suatu pungutan daerah atas penyelenggaraan hiburan. Lebih lanjut dalam pasal yang sama didefinisikan bahwa hiburan adalah semua jenis pertunjukan, permainan dan atau keramaian dengan nama dan bentuk apapun yang ditonton atau dinikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran. Sedangkan penyelenggaraan hiburan adalah perorangan atau badan yang menyelenggarakan hiburan baik dan untuk atas namanya sendiri atau untuk atas nama pihak lain yang menjadi tanggungannya. Sehingga dari definisi tersebut diatas maka dalam pasal 2 ayat ( 2 ) Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002 menetapkan objek pajak adalah semua penyelenggaraan hiburan. Kemudian dalam pasal 2 ayat ( 3 ) hiburan – hiburan yang menjadi objek pajak meliputi :

- a. Pertunjukan film
- b. Pagelaran musik dan tari
- c. Karaoke dan klub malam
- d. Salon kecantikan dan spa
- e. Panti pijat dan panti mandi uap
- f. Pusat kebugaran (*fitness center*)
- g. Permainan bilyard

- h. Gelanggang permainan ketangkasan, slingsut, *bungy jumping*
- i. Pertandingan olah raga
- j. Gelanggang renang
- k. Padang golf
- l. Gelanggang bowling
- m. Kolam mancing
- n. Taman rekreasi dan dunia fantasi
- o. Taman pentas pertunjukan satwa
- p. Panggung terbuka dan tertutup
- q. Pameran
- r. Wisata tirta ( *water sport* )

Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002 menyatakan bahwa subjek pajak adalah orang pribadi atau badan yang menonton atau menikmati hiburan, sedangkan wajib pajak adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan hiburan. Dasar pengenaan pajak menurut ketentuan Peraturan Daerah ini adalah jumlah pembayaran atau yang seharusnya dibayar untuk menonton dan atau menikmati hiburan dengan tarif pajak ditetapkan sebesar 10 % dari seluruh pembayaran. Pasal 7 menyatakan bahwa besarnya pajak hiburan yang terhutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak hiburan tersebut dengan dasar pengenaan pajak. Sama dengan ketentuan pajak hotel, pajak restoran dan pajak penerangan jalan, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002

juga mengatur mengenai pengurangan, keringanan dan pembebasan pajak yang tata caranya ditetapkan oleh keputusan walikota.

Secara khusus pasal 4 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002 menyatakan bahwa setiap penyelenggaraan hiburan diwajibkan memiliki izin dari walikota, dimana tata cara dan persyaratan memperoleh ijin ditetapkan dengan keputusan walikota. Menurut penjelasan pasal 4 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002, secara yuridis walikota dapat menunjuk suatu dinas untuk mengurus masalah perijinan penyelenggaraan hiburan.

Ketentuan formil yang mengatur tata cara pemungutan pajak hiburan diatur dalam pasal 7 sampai pasal 34 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002. Ketentuan prosedural tersebut meliputi wilayah pemungutan dan cara penghitungan pajak; masa pajak, saat pajak terhutang dan surat pemberitahuan pajak daerah; tata cara perhitungan dan penetapan pajak; tata cara pembayaran; tata cara pembukuan dan pelaporan; tata cara penagihan pajak; pengurangan, keringanan dan pembebasan pajak; tata cara pembetulan, pembatalan, pengurangan ketetapan dan penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi; keberatan dan banding; pengembalian kelebihan pembayaran pajak; kadaluwarsa; pembinaan dan pengawasan; ketentuan pidana dan penyidikan.

Paket kebijakan pajak daerah Kota Denpasar tahun 2002, yang meliputi : Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6

Tahun 2002 dan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002 memiliki ketentuan formil yang sama yang tersebar di masing – masing peraturan daerah tersebut. Paket kebijakan pajak daerah Kota Denpasar tidak menyiapkan sebuah peraturan daerah tersendiri yang mengatur mengenai ketentuan umum tata cara pemungutan pajak daerah, padahal ketentuan tata cara pemgutan pajak daerah dari masing – masing peraturan daerah tersebut sama persis satu dengan yang lain, hanya saja tersebar pada masing – masing peraturan daerah tersebut. Demikian juga halnya dengan ketentuan penyelesaian sengketa pajak daerah, yang tidak diatur dalam peraturan daerah tersendiri mengenai ketentuan umum tata cara pemungutan pajak daerah, melainkan diatur dalam masing – masing peraturan daerah dengan ketentuan formil yang sama satu dengan yang lainnya.

Telaah lebih lanjut terhadap paket kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar tahun 2002, maka dapat diuraikan secara singkat mengenai penyelesaian sengketa pajak daerah, sebagai berikut :

1. Penyelesaian sengketa pajak yang diatur dalam paket kebijakan pajak daerah Kota Denpasar hanya berupa keberatan dan banding. Hal ini diatur dalam Pasal 28 – 30 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002; Pasal 28 – 30 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002; Pasal 27 – 29 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002 dan Pasal 25 – 27 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002.



2. Penyelesaian melalui keberatan, maka disyaratkan bahwa wajib pajak hanya dapat mengajukan keberatan terhadap walikota atau pejabat yang ditunjuk atas suatu :

- a. Surat Keterangan Pajak Daerah ( SKPD ).
- b. Surat Keterangan Pajak Daerah Kurang Bayar ( SKPDKB ).
- c. Surat Keterangan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan ( SKPDKBT ).
- d. Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar ( SKPDLB ).
- e. Surat Ketetapan Pajak Daerah Nihil ( SKPDN ).

Permohonan keberatan sebagaimana dimaksud di atas, harus disampaikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia paling lama 3 ( tiga ) bulan sejak tanggal SKPD, SKPDKB, SKPDKBT, SKPDLB, dan SKPDN diterima oleh wajib pajak, kecuali apabila wajib pajak dapat mengajukan bahwa jangka waktu tidak dapat dipenuhi karena keadaan diluar kekuasaannya. Walikota atau Pejabat yang ditunjuk dalam waktu paling lama 12 ( dua belas ) bulan sejak tanggal surat permohonan keberatan sebagaimana dimaksud diterima, sudah memberikan keputusan. Apabila setelah lewat waktu 12 ( dua belas ) bulan sebagaimana dimaksud di atas walikota atau Pejabat yang ditunjuk tidak memberikan keputusan, permohonan keberatan dianggap dikabulkan. Pengajuan keberatan tersebut tidak menunda kewajiban membayar pajak.

3. Wajib pajak dapat mengajukan banding ke peradilan pajak dalam jangka waktu 3 ( tiga ) bulan setelah diterimanya keputusan keberatan. Pengajuan banding tersebut tidak menunda kewajiban membayar pajak. Apabila pengajuan keberatan atau banding dikabulkan sebagian atau seluruhnya, kelebihan pembayaran pajak dikembalikan dengan ditambah imbalan bunga sebesar 2 % ( dua persen ) sebulan untuk paling lama 24 ( dua puluh empat ) bulan.

Telaah lebih lanjut dari ketentuan formil dari masing – masing peraturan daerah tersebut, ternyata ketentuan – ketentuan formil yang diatur masih bersifat umum dan belum jelas. Padahal mekanisme dalam ketentuan formil ini adalah upaya untuk memperoleh keadilan dalam bidang perpajakan bagi para pihak yang sedang bersengketa. Hal – hal prinsip yang tidak diatur misalnya : mengenai definisi dari sengketa pajak, keberatan dan banding serta hal – hal teknis dari keberatan dan banding. Paket kebijakan pajak daerah tersebut tidak mengatur hukum acara perpajakan tersendiri. Hal ini menjadi masalah karena kemungkinan adanya perbenturan dengan ketentuan hukum formil dari ketentuan perpajakan nasional, yang diatur dalam Undang – Undang Nomor 16 Tahun 2000, tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan juncto Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2002, tentang Pengadilan Pajak. Permasalahan yang belum terselesaikan dalam ketentuan formil dari paket kebijakan pajak daerah tersebut, misalnya : apakah setelah pengajuan banding dilaksanakan, maka apakah ketentuan formil

berikutnya merujuk pada Undang – Undang Nomor 16 Tahun 2000, tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan juncto Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2002, tentang Pengadilan Pajak ? Karena ketentuan formil dari paket pajak daerah ini tidak menyebutkan dengan jelas jika proses pengajuan banding sudah dilaksanakan, maka ketentuan formil berikutnya yang berlaku adalah Undang – Undang Nomor 16 Tahun 2000, tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan juncto Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2002, tentang Pengadilan Pajak. Hal sebaliknya juga akan menjadi masalah tersendiri, apabila memang paket kebijakan pajak daerah tersebut tunduk pada Undang – Undang Nomor 16 Tahun 2000, tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan juncto Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2002, tentang Pengadilan Pajak. Persoalan pertama yang muncul adalah apakah ketentuan paket kebijakan pajak daerah tersebut tunduk sebagian atau seluruhnya terhadap Undang – Undang Nomor 16 Tahun 2000, tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan juncto Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2002, tentang Pengadilan Pajak. Hal ini harus menjadi jelas, karena menurut ketentuan formil dari Undang – Undang Nomor 16 Tahun 2000, tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan juncto Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2002, tentang Pengadilan Pajak; penyelesaian sengketa perpajakan meliputi keberatan, banding dan gugatan; sedangkan ketentuan paket pajak daerah Kota Denpasar hanya mengenal dua jenis penyelesaian sengketa, yaitu keberatan dan banding. Penyelesaian sengketa pajak melalui gugatan secara

normatif masih bisa dipertanyakan apakah dapat diberlakukan atau tidak terhadap sengketa – sengketa pada pajak daerah di Kota Denpasar.

Pengaturan kebijakan perpajakan daerah di Kota Denpasar merupakan jalan menuju ke arah sebuah perwujudan atau pengejawantahan dari kebijakan desentralisasi fiskal, sebagaimana telah diamanatkan dalam Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004. Implementasi kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar, sebagaimana halnya dengan pembuatan kebijakan publik itu sendiri, melibatkan berbagai macam kepentingan, apalagi untuk sebuah kebijakan yang membawa implikasi perubahan yang begitu besar dalam pengelolaan fiskal di Kota Denpasar.

Secara normatif, pengaturan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002 dan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002 mempunyai tujuan yang sejalan dengan kebijakan desentralisasi fiskal yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Keempat Peraturan Daerah Kota Denpasar tersebut merupakan kebijakan pelaksanaan desentralisasi fiskal yang telah membawa konsekuensi kepada peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Konsekuensi tersebut adalah pajak daerah merupakan unsur utama bagi sumber pendapatan asli daerah. Pelaksanaan kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar sebagaimana tersebut diatas,

mengandung pengertian bahwa pemerintah Kota Denpasar telah diberikan kewenangan sesuai dengan Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dalam rangka melaksanakan kegiatan pembangunan dan pemerintahan, selain didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Kebijakan pajak daerah Kota Denpasar merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan desentralisasi fiskal yaitu berupa pemberian sumber – sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensi daerah masing – masing. Berdasarkan Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan dari Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997 serta ditindaklanjuti peraturan pelaksanaannya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001, tentang Pajak Daerah, daerah diberi kewenangan untuk memungut sebelas jenis pajak ( empat pajak propinsi dan tujuh pajak kabupaten ), di samping jenis – jenis pajak diluar ketentuan perundang – undangan. Penetapan jenis pajak tersebut didasarkan pertimbangan bahwa jenis pajak tersebut secara umum dipungut di hampir semua daerah dan merupakan jenis pungutan yang secara teoritis dan praktek merupakan jenis pungutan yang baik.

Sejak pemberlakuan Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 hingga tahun 2006, pemerintah Kota Denpasar belum memaksimalkan kewenangan pemungutan jenis pajak daerah untuk tingkat kabupaten atau kota sebagai sumber

pendapatan asli daerah. Hal ini tercermin dari kebijakan perpajakan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Denpasar baru melingkupi empat jenis pajak daerah, yaitu pajak hotel, pajak restoran, pajak penerangan jalan dan pajak hiburan, sedangkan pajak reklame, pajak pengambilan bahan galian golongan C dan pajak parkir yang juga menjadi kewenangan pemerintah kota belum mendapat pengaturan secara legal formal. Hal tersebut menjadikan Kota Denpasar belum kreatif untuk melakukan pemungutan – pemungutan pajak daerah baik yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang – undangan maupun jenis – jenis pemungutan pajak daerah yang baru sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000. Di lain pihak, Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang mengisyaratkan adanya kebijakan desentralisasi fiskal, mengharapkan pembangunan daerah oleh pemerintah daerah terwujud dalam kerangka inisiatif lokal dan kreatifitas dari penyelenggara pemerintah daerah, sehingga pejabat pemerintah daerah dewasa ini benar – benar dituntut untuk kreatif, baik dalam bertindak maupun dalam mengeluarkan berbagai kebijakan – kebijakan daerah agar masyarakat tidak mempertanyakan kemampuan atau kapabilitas dari pejabat daerah tersebut. Namun demikian, sejalan dengan pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengenakan pungutan baru selain yang telah ditetapkan oleh Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001, diharapkan tidak

banyak menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya. Kekhawatiran ini muncul, karena dengan kewenangan tersebut dimungkinkan daerah menghidupkan kembali pungutan – pungutan yang dulunya telah dihapus atau dilarang dengan Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997. Kekhawatiran akan tindakan tersebut sebenarnya tidak perlu terjadi apabila daerah mematuhi ketentuan yang berlaku, sebagaimana telah ditetapkan dengan tegas kriteria dari pajak yang dapat dipungut oleh daerah; sehingga pemerintah Kota Denpasar seharusnya dapat mengakomodir kewenangan perpajakan daerah tersebut kedalam kebijakan – kebijakan yang dapat mendukung atau memberikan kontribusi yang besar bagi PAD dalam rangka memperkuat anggaran pendapatan dan belanja daerah. Apabila pemerintah Kota Denpasar hanya mendasarkan pada keempat kebijakan perpajakan daerah sebagaimana yang telah ditetapkan, maka kewenangan perpajakan ( *taxing power* ) daerah yang sangat terbatas yang tercermin dari rendahnya kontribusi PAD terhadap APBD akan mengakibatkan kurang mendukung terwujudnya akuntabilitas dari penggunaan anggaran daerah, karena keterbatasan dana transfer dari pusat ( dana perimbangan ) untuk membiayai kebutuhan daerah idealnya dapat ditutup oleh pemerintah daerah dengan menyesuaikan basis pajak atau tarif pajak daerahnya. Hal ini hanya dapat dilakukan apabila Pemerintah Kota Denpasar memperbesar *taxing power* yang telah diberikan oleh pemerintah pusat.

Secara teoritis, apabila kita mengkaji keberadaan kebijakan perpajakan daerah di Kota Denpasar, maka dengan baru dikeluarkannya empat buah kebijakan mencerminkan kehati – hatian pemerintah Kota Denpasar di dalam menetapkan kebijakan perpajakan daerah. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya distorsi ekonomi, perlunya peninjauan lebih detail dan mendalam terhadap kebijakan desentralisasi fiskal dari pusat untuk menjamin kepekaannya terhadap perubahan – perubahan baik yang menyangkut aspek sosial, politik ketatanegaraan, ekonomi dalam negeri maupun pengaruh globalisasi politik dan ekonomi dunia. Pengaturan kebijakan pajak daerah oleh pemerintah Kota Denpasar secara normatif sejalan dengan tujuan umum dari pelaksanaan desentralisasi fiskal yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, yaitu untuk meningkatkan efisiensi dalam rangka menunjang kegiatan pembangunan dan pemerintahan di daerah; untuk menggali dan mewujudkan kreatifitas dari daerah sehingga diharapkan dapat memperbaiki struktur fiskal di daerah dalam rangka memobilisasi pendapatan secara regional maupun nasional; meningkatkan akuntabilitas, transparansi dan partisipasi masyarakat daerah khususnya masyarakat Kota Denpasar dalam pengambilan keputusan di tingkat daerah; memperbaiki keseimbangan fiskal antar daerah dan memastikan adanya pelayanan masyarakat yang berkualitas di setiap daerah serta diharapkan kebijakan perpajakan daerah Kota Denpasar mampu mewujudkan kesejahteraan sosial bagi masyarakat.



## **B. Latar Belakang Kebijakan Pajak Daerah Pemerintah Kota Denpasar**

Adanya kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002 dan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002 merupakan upaya optimal pemerintah Kota Denpasar untuk menghasilkan suatu rumusan terbaik tentang pengejawantahan kebijakan desentralisasi fiskal yang sesuai dengan harapan seluruh masyarakat. Pengaturan kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar merupakan suatu produk hukum yang pembuatannya banyak dipengaruhi oleh berbagai faktor selama penyusunan kebijakan tersebut. Secara teoritis terdapat tiga sudut pandang yang mengemukakan faktor – faktor yang mempengaruhi lahirnya suatu kebijakan publik, yaitu sudut pandang filosofi yang mencoba melihat nilai – nilai tertentu yang berperan di dalam mendukung lahirnya suatu kebijakan; sudut pandang yuridis normatif yaitu sudut pandang yang melihat faktor – faktor legal yang mengharuskan suatu pemerintahan mengeluarkan suatu kebijakan publik serta sudut pandang sosiologis ( kondisi sosial masyarakat ) yaitu faktor – faktor di luar ruang lingkup hukum yang mempunyai kekuatan mendorong berlakunya suatu kebijakan. Namun demikian, lahirnya paket kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar, tidak hanya dipengaruhi oleh faktor filosofi, legal atau hukum dan kondisi sosial; tetapi faktor ekonomi

juga memiliki kekuatan penting yang menjadi causa lahirnya paket kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar.

Secara filosofis kebijakan perpajakan di Kota Denpasar yang lahir pada tahun 2002 merupakan hasil dari semangat reformasi yang telah bergulir dalam rangka menuntut perubahan di segala tatanan kehidupan kenegaraan, yang berkenaan dengan restrukturisasi ruang publik, berkenaan dengan suatu kesadaran yang muncul untuk lebih menegaskan kedaulatan rakyat, demokratisasi pemerintahan, pemberdayaan ekonomi kerakyatan dan pemberdayaan masyarakat. Kebijakan perpajakan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Denpasar merupakan dampak reformasi total yang telah mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma proses pemerintahan, politik, ekonomi sosial dan budaya. Pergeseran paradigma pemerintahan tersebut meliputi:

1. *from oppression to liberty*
2. *from control to freedom of action*
3. *from top – down to bottom – up*
4. *from paternalism to self – help*
5. *from centralization to decentralization*
6. *from protectionism to free – trade*
7. *from tax increase or complexite to tax reduction simplification*
8. *from Java culture to modern culture*
9. *from individualistic to community*

Pergeseran kesembilan paradigma tersebut diatas selanjutnya ditindaklanjuti dalam berbagai aturan pelaksanaan dan dalam berbagai kebijakan strategis kenegaraan lainnya, baik pada level nasional maupun pada tataran pemerintahan daerah. Pergeseran paradigma dari dimensi proses pemerintahan tersebut diatas, pergeseran yang sangat penting adalah pergeseran paradigma sistem pemerintahan sentralistik ke sistem pemerintahan desentralistik yang memberikan dikresi kepada pemerintah dan masyarakat daerah dalam wujud otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa dan inisiatif sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai kondisi dan potensi wilayahnya masing – masing. Dampak reformasi inilah sesungguhnya yang melahirkan kebijakan Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, tentang Pajak Dan Retribusi Daerah; Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Daerah Dan Pusat. Lahirnya ketiga undang – undang tersebut telah membawa nilai – nilai tertentu yang pada dasarnya sangat penting karena diharapkan akan membawa perubahan kepada kehidupan pemerintahan daerah yang dapat mewujudkan *good governance*<sup>50</sup> dan *responsible governance* dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan.

---

<sup>50</sup> Istilah *governance* dan *government* pada dasarnya memiliki makna dan karakter dalam spektrum yang berbeda. Istilah *governance* dapat disejajarkan dengan istilah *re-inventing government*. Perbedaan kedua istilah tersebut, menimbulkan perbedaan paradigma terhadap penyelenggaraan pemerintahan, yaitu dari pemerintahan tradisional atau konvensional yang didasarkan pada konsep *government* ke pemerintahan kontemporer / modern yang didasarkan pada konsep *governance*. *Good governance* / *reinventing government* mengandung sejumlah prinsip – prinsip yang saling terkait satu sama lain. Adanya sejumlah prinsip – prinsip ini diarahkan untuk menimbulkan aktivitas perampingan birokrasi / lembaga – lembaga publik secara ideal, sehingga dipandang perlu untuk dilakukan restrukturisasi organisasi publik. Inti dalam pelaksanaan *good governance* sendiri ialah demokratisasi, desentralisasi dan supremasi hukum.

Lahirnya kebijakan perpajakan daerah di Kota Denpasar juga tidak terlepas dari format baru dari otonomi daerah yang diarahkan pada terciptanya kemandirian daerah dengan meletakkan suatu prinsip pemberian otonomi yang luas dan utuh pada daerah kabupaten dan kota.<sup>51</sup> Bentuk otonomi yang nyata, luas dan bertanggung jawab itu diharapkan lebih menjamin demokratisasi dan memperkuat persatuan karena selain menjawab tuntutan yang menguat atas pemerintahan yang lebih otonom dan demokratis juga mendorong kemandirian lokal sehingga sebagian masalah terselesaikan pada tingkat lokal. Kebijakan perpajakan daerah di Kota Denpasar apabila dikaji atau ditelaah secara filosofi dari sudut pandang dimensi pemerintahan, mencerminkan bangsa Indonesia yang sedang memasuki masa transisi dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik menuju sistem pemerintahan desentralistik dan demokratik dengan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut inisiatif dan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai potensi dan peraturan perundang – undangan yang ada serta memberikan peranan dan fungsi kepada DPRD yang lebih luas. Pemberian kewenangan bagi daerah untuk melaksanakan pemungutan pajak daerah adalah perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang hakekatnya merupakan penerapan konsep *areal division of power* yang membagi kekuasaan

---

<sup>51</sup> I Ketut Wisada, Wawancara Pribadi, Kepala Bagian Perekonomian Setda Kota Denpasar, ( Denpasar : 25 Januari 2006 )

secara vertikal. Pembagian kekuasaan, antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak juga mengisyaratkan dilakukan pembagian kewenangan antara pemerintah di satu pihak dan masyarakat di lain pihak sehingga dengan demikian, asas desentralisasi yang mendasari lahirnya kebijakan desentralisasi fiskal tidak dimaknai sebatas pembagian kekuasaan antara lembaga pemerintahan, tetapi yang terpenting adalah makna desentralisasi sebagai pembagian kekuasaan dan kewenangan yang adil antara pemerintah dan masyarakat. Selain dari sisi reformasi, secara filosofi maka lahirnya kebijakan perpajakan daerah juga dilandasi oleh semangat dasar negara Indonesia, yaitu Pancasila. Pancasila memandang bahwa pajak, dalam hal ini pajak daerah adalah wujud bakti masyarakat ke negara ( pemerintah daerah ); bahwa pajak diselenggarakan dalam rangka menjunjung harkat dan martabat manusia; pajak dipungut dengan persetujuan rakyat melalui perwakilannya di DPR atau DPRD bagi pajak daerah dan pajak dipungut untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat.

Secara legal formal, lahirnya Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002 dan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002 adalah wujud dari pelaksanaan Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi daerah; Undang – Undang Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Lahirnya ketiga undang – undang tersebut menjadi dasar hukum yang utama lahirnya kebijakan perpajakan daerah di Kota Denpasar. Apabila kita telusuri dalam konstitusi Undang – Undang Dasar 1945 beserta amandemennya, maka pelaksanaan kebijakan perpajakan daerah sebagaimana yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kota Denpasar adalah sesuai dengan amanat Pasal 23A Perubahan kedua Undang – Undang Dasar 1945, yang menyatakan “ pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang – undang “. Perlunya pengaturan pajak dengan suatu undang – undang adalah mengandung konsekwensi bahwa pemungutan pajak oleh negara harus dilakukan negara dengan persetujuan rakyat melalui perwakilannya yaitu DPR. Secara tidak langsung ini menandakan adanya kedaulatan rakyat di dalam menentukan nasibnya sendiri meskipun melalui perwakilan. Berdasarkan uraian di atas, maka pemberlakuan produk hukum berupa peraturan daerah dalam rangka mewujudkan pemungutan pajak, khususnya pajak daerah secara teoritis sudah benar dan tepat. Hal ini tidak bertentangan dengan Pasal 23A Perubahan Kedua Undang – Undang Dasar 1945 yang mensyaratkan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang – undang. Hal ini disebabkan karena amanat Pasal 23A Perubahan Kedua Undang – Undang Dasar 1945 telah dioperasionalkan ke dalam Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000,

tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997, tentang Pajak Dan Retribusi Daerah dan dalam undang – undang tersebut memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pemungutan pajak atau pungutan lainnya yang bersifat memaksa untuk keperluan negara.

Secara spesifik pada Pasal 2 ayat ( 4 ) Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 menyatakan bahwa pemerintah daerah kabupaten atau kota dapat menetapkan jenis pajak baru diluar ketentuan Pasal 2 ayat ( 2 ) Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, dengan syarat memenuhi kriteria sebagai berikut :

1. Bersifat pajak dan bukan retribusi.
2. Obyek pajak terletak di wilayahnya dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah yang hanya melayani masyarakat di wilayahnya.
3. Obyek dan dasar pengenaan tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
4. Obyek pajak bukan merupakan obyek pajak propinsi atau pajak pusat.
5. Potensinya memadai.
6. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif.
7. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat.
8. Menjaga kelestarian lingkungan.

Secara legal formal, maka kelahiran kebijakan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002 dan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002 lebih didasarkan hanya pada Pasal 2 ayat

( 2 ) Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kebijakan perpajakan Pemerintah Kota Denpasar tersebut hanya menetapkan jenis pajak daerah yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah kota atau kabupaten sesuai dengan jenis – jenis pajak kabupaten atau kota sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat ( 2 ) Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000. Pemerintah Kota Denpasar belum berani untuk kreatif atau berinovasi di dalam menentukan jenis pajak daerah baru sesuai dengan kewenangan yang telah diberikan oleh Pasal 2 ayat ( 4 ) Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000.

Penggunaan sudut pandang sosiologis, merupakan aspek yang dapat mengemukakan latar belakang atau faktor – faktor lahirnya suatu kebijakan publik dari aspek sosial atau kekuatan – kekuatan di luar faktor hukum atau legal. Penggunaan sudut pandang ini sangat diperlukan untuk mengetahui kekuatan – kekuatan apa yang berperan di luar faktor hukum yang dapat menyebabkan lahirnya suatu kebijakan. Hal ini menjadi penting, karena kebijakan publik adalah produk buatan manusia yang sangat erat dengan dimensi sosial dan subjektivitas, sehingga apabila hukum itu lalu dilihat sebagai karya manusia di dalam masyarakat, maka manusia tidak dapat membatasi masuknya pembicaraan mengenai faktor – faktor yang memberikan beban pengaruhnya ( *impact* ) terhadap hukum. Apabila teori Lawrence M Friedman yang menyatakan bahwa suatu sistem hukum bekerja karena adanya komponen struktural, substansi dan



komponen nilai – nilai, maka dapat dianalisis bahwa suatu produk kebijakan bukan murni lahir hanya karena pemikiran dari satu komponen saja.

Secara kualitatif, maka dapat dijelaskan faktor – faktor sosial yang mendasari lahirnya kebijakan perpajakan daerah di Kota Denpasar, antara lain :

1. Potensi Kota Denpasar sangat terbatas untuk dipunguti pajak daerah, sehingga pemerintah Kota Denpasar tidak mempunyai banyak pilihan di dalam menentukan jenis pajak daerah. Sampai saat ini potensi terbesar yang dapat dikenakan pajak daerah adalah sektor pariwisata, ditunjukkan dengan banyaknya hotel di Kota Denpasar ( sebanyak 21 hotel berbintang dan 199 hotel non berbintang )<sup>52</sup>, sehingga pajak daerah Kota Denpasar didominasi oleh pajak hotel, pajak restoran dan pajak hiburan. Pajak penerangan jalan merupakan potensi tersendiri yang dapat dikenakan pajak daerah meskipun tidak memiliki potensi yang besar bagi sumbangsih PAD Kota Denpasar. Berdasarkan pada PAD Kota Denpasar tahun anggaran 2003, maka sumbangsih pajak hotel dan restoran bagi PAD Kota Denpasar adalah sebesar 75 %, pajak hiburan sebesar 15 % dan pajak penerangan jalan sebesar 10 %.
2. Kekhawatiran dari pemerintah Kota Denpasar akan terjadinya distorsi ekonomi atau kekacauan ekonomi apabila pemerintah Kota Denpasar menetapkan jenis pajak baru diluar potensi yang ada. Kekhawatiran

---

<sup>52</sup> [www.denpasar.go.id](http://www.denpasar.go.id), di-*download* pada tanggal 3 Maret 2006

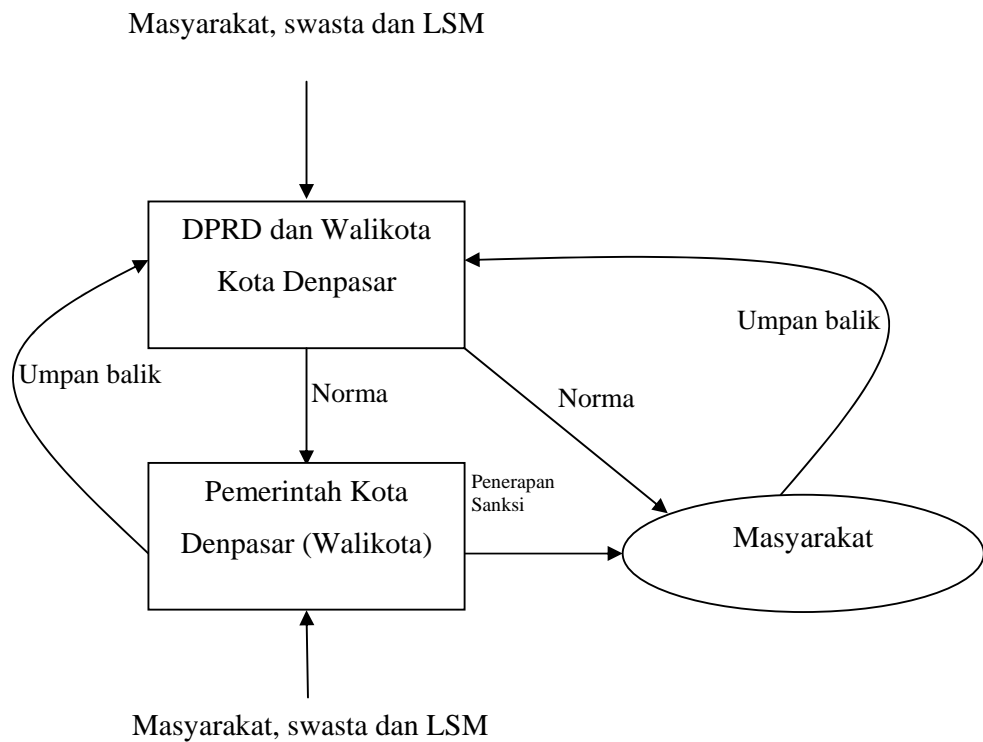
pemerintah Kota Denpasar ini dapat diartikan adanya pemahaman akan kondisi ekonomi yang cukup sulit yang sedang dihadapi oleh masyarakat sehingga keputusan untuk tidak mengeluarkan kebijakan pajak baru sudah tepat. Menjaga kestabilan ekonomi juga menjadi salah satu faktor pertimbangan mengapa pemerintah Kota Denpasar tidak menetapkan atau mengeluarkan kebijakan pajak daerah di luar kemampuan atau potensi yang dimilikinya.

3. Adanya pola bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan dana perimbangan dari propinsi, sesuai dengan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 menjadikan pemerintah Kota Denpasar terlalu tergantung akan keberadaan dana perimbangan tersebut. Dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah Kota Denpasar, dana perimbangan memberikan sumbangsih sebesar Rp. 217.424.634.000,- atau sebesar 66,8 % dari keseluruhan APBD Kota Denpasar pada tahun 2003. Besarnya dana perimbangan bagi APBD Kota Denpasar dapat diindikasikan menjadi salah satu faktor mengapa pemerintah Kota Denpasar tidak berpikiran untuk membuat kebijakan – kebijakan baru didalam pengenaan terhadap pajak daerah. Secara teoritis, implementasi otonomi daerah telah menjadi salah langkah karena dengan adanya dana perimbangan atau *revenue sharing* menjadikan daerah manja atau

tergantungan terhadap dana perimbangan bagi daerah dalam bentuk bagi hasil. Kondisi ini menyebabkan daerah tidak menjadi berkembang atau tidak mampu melakukan inovasi – inovasi baru dalam mencari sumber – sumber pendapatan baru bagi daerahnya dalam rangka menyelenggarakan kegiatan pembangunan dan pemerintahan.

4. Banyaknya kekuatan – kekuatan sosial dan personal yang mempunyai peranan penting dan pengaruh yang cukup besar bagi pemerintah Kota Denpasar untuk berbuat atau tidak berbuat dalam menetapkan kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar. Bekerjanya kekuatan – kekuatan personal dan sosial menunjukkan bahwa kebijakan publik sebagai suatu produk hukum bersifat interdisipliner, dalam artian bahwa hukum sebagai sub sistem sosial akan mempunyai ketergantungan kepada sub – sub sistem lainnya dan dapat pula mempengaruhi keadaan sub – sub sistem lainnya. Sejalan dengan teori Talcot Parson yang menempatkan hukum sebagai bagian dari sub sistem sosial maka terlihat dengan jelas bahwa memahami kebijakan publik ( kebijakan pajak daerah ) sebagai bagian dari sub sistem hukum tidak semata – mata hanya dari sudut pandang yuridis normatif saja. Pemahaman akan keberlakuan suatu kebijakan akan menjadi utuh apabila kita memandang kebijakan tersebut dari berbagai sudut pandang, mengingat hukum bekerja bukan pada ruang yang hampa sehingga terdapat hubungan resiprositas antara kebijakan publik sebagai produk hukum dengan variabel

– variabel lainnya dalam masyarakat. Kekuatan sosial dan personal yang mempengaruhi lahirnya kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar dapat dijelaskan dengan menggunakan teori dari Chambliss dan Seidman dalam suatu bagan sebagai berikut :



*Gambar 8 : Analisis terhadap teori Chambliss & Seidman*

Dalam bagan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. DPRD Kota Denpasar memegang kekuasaan membentuk peraturan daerah Kota Denpasar dan walikota berkewajiban mengesahkan peraturan daerah tersebut. Fungsi dan peranan dari DPRD dan walikota menurut bagan diatas adalah sebuah institusi pembuat peraturan daerah. Pada tahap pembuatan

kebijakan publik, kekuatan – kekuatan sosial dan personal baik yang berasal dari masyarakat, swasta maupun LSM memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap institusi atau lembaga pembuat kebijakan publik.

2. Walikota sebagai institusi pemegang peran ( eksekutif atau pelaksana peraturan daerah ) akan bertindak suatu respon terhadap peraturan daerah yang telah ditetapkan. Pada tahapan penerapan kebijakan publik, kekuatan – kekuatan sosial dan personal juga memiliki peranan yang cukup besar didalam kelangsungan berlakunya kebijakan publik tersebut.
3. Masyarakat sebagai kelompok yang mempunyai peranan sebagai objek diberlakukannya suatu kebijakan publik. Norma – norma yang telah dibuat dan diberlakukan di masyarakat akan direspon dalam bentuk tindakan oleh masyarakat yang berupa kepatuhan atau ketidakpatuhan sebagai umpan balik dari penerapan kebijakan publik tersebut.

Perspektif ekonomi dapat juga dipakai untuk melihat latar belakang lahirnya paket kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar sebagai pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal; dengan mendasarkan pada fungsi utama dari pemungutan pajak adalah fungsi *budgetair*, artinya sebagai sumber pembiayaan daerah atau sumber keuangan daerah, maka diperlukan untuk mengakomodasi potensi keuangan daerah. Pada dasarnya dari sudut pandang ekonomi, bahwa lahirnya paket kebijakan daerah merupakan upaya Pemerintah Kota Denpasar untuk memperkuat struktur fiskal atau struktur keuangan di Kota Denpasar. Kekuatan

struktur fiskal ini mutlak diperlukan untuk melakukan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan.

Pada era desentralisasi atau era otonomi daerah ini, sudah selayaknya daerah menjadi inovatif dan semakin berkembang untuk menarik investor agar mau berinvestasi di daerahnya dalam rangka mewujudkan pemasukan keuangan daerah sehingga struktur fiskal di daerah menjadi kuat dan tidak mudah rapuh. Kemandirian dalam menggali dan mengelola keuangan daerah juga menjadi salah satu faktor pendorong lahirnya paket kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar. Kondisi ini menjadi dukungan bagi Pemerintah Kota Denpasar untuk membuat kebijakan agar dapat menggali potensi daerah bagi sumber penerimaan pendapatan asli daerah ( PAD ), baik secara intensifikasi maupun ekstensifikasi. Intensifikasi diartikan sebagai usaha menggali potensi daerah yang sudah ada untuk semakin diberdayakan demi kepentingan ekonomi atau pengutan struktur fiskal di daerah; sedangkan ekstensifikasi disini dimaksudkan bahwa Pemerintah Kota Denpasar menggali potensi – potensi yang ada diluar sumber keuangan yang ada selama ini yang telah menjadi tulang punggung utama bagi pendapatan asli daerah Kota Denpasar. Lahirnya kebijakan pajak daerah ini diharapkan mampu pula menarik investor asing maupun investor dalam negeri untuk mau berinvestasi di Kota Denpasar, khususnya investasi di bidang pariwisata yang saat ini kondisi

pariwisata di Bali dan khususnya di Kota Denpasar cenderung turun, sejak krisis ekonomi tahun 1997 dan ledakan bom Bali tahun 2001.<sup>53</sup>

### **C. Peranan Kebijakan Pajak Daerah Dalam Menunjang Pembangunan**

#### **Ekonomi di Kota Denpasar**

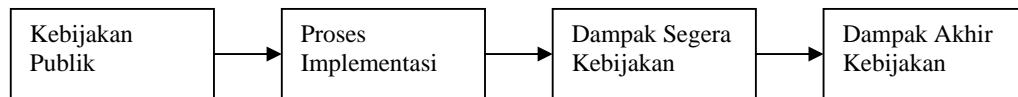
Pembahasan mengenai peranan suatu kebijakan pajak daerah dalam menunjang pembangunan ekonomi, perlu didahului dengan pembahasan mengenai implementasi dari kebijakan tersebut dan dampak kebijakan tersebut dalam menunjang pembangunan ekonomi. Implementasi kebijakan pajak daerah merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan – tujuan dari kebijakan tersebut dengan sasaran tertentu dan dalam waktu tertentu. Implementasi kebijakan pajak daerah tidak hanya sekedar merupakan mekanisme bagaimana menerjemahkan tujuan – tujuan kebijakan dari pajak daerah kepada prosedur rutin dan teknik, melainkan lebih jauh dari pada itu, melibatkan berbagai faktor mulai dari sumber daya, hubungan antara unit organisasi, tingkat – tingkat birokrasi sampai kepada politik tertentu, yang mungkin tidak menyetujui terhadap kebijakan yang sudah ditetapkan.<sup>54</sup> Berbagai faktor itu selalu saja terdapat dalam setiap lingkungan pemerintahan daerah yang senantiasa pula berinteraksi dengan lingkungan masyarakat sekitarnya.

---

<sup>53</sup> Jarot Agung Iswayudi, Wawancara Pribadi, Staf Bagian Perekonomian Setda Kota Denpasar, ( Denpasar : 25 Januari 2006 )

<sup>54</sup> Nyoman Sumaryadi, Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, ( Jakarta : Citra Utama , 2005 ), halaman 94

Implementasi kebijakan publik, khususnya kebijakan pada tataran pemerintahan daerah pada umumnya diserahkan pada lembaga pemerintahan atau birokrasi dalam berbagai jenjangnya hingga jenjang yang terendah. Proses implementasi kebijakan publik dapat digambarkan secara skematis berikut ini :<sup>55</sup>



Gambar 9: Skema proses implementasi suatu kebijakan

Skema diatas memperlihatkan bahwa proses implementasi suatu kebijakan dimulai dengan adanya suatu kebijakan publik yang harus dilaksanakan. Hasil proses implementasi dari hasil kebijakan yang segera atau biasa disebut sebagai *policy performance*. Perubahan berkesinambungan dalam masyarakat yang merupakan dampak atas diberlakukannya suatu kebijakan dapat dianggap sebagai dampak akhir kebijakan (*policy outcome*).<sup>56</sup>

Berdasarkan uraian teori implementasi kebijakan di atas, maka dapat dianalisis secara kualitatif implementasi kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar sebagai berikut :

1. Kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar yang meliputi Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun

<sup>55</sup> Nyoman Sumaryadi, Loc. Cit

<sup>56</sup> Nyoman Sumaryadi, Loc. cit



2002 dan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002, merupakan pengejawantahan dari kebijakan desentralisasi fiskal yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

2. Pelaksanaan kebijakan pajak daerah khususnya di Kota Denpasar biasanya terpaut sejumlah aktor pelaksana dalam berbagai kedudukan. Para pelaksana kebijakan publik tersebut adalah para aktor birokrasi pemerintah daerah dan masyarakat yang masing – masingnya dibebankan dengan penggunaan kewenangan dan sarana tertentu. Organisasi pelaksana meliputi keseluruhan para aktor pelaksana dan pembagian tugas masing – masing, dalam kaitan ini masing – masing aktor mungkin mempunyai kepentingan tertentu terhadap program dan / atau isi kebijakan pajak daerah tersebut. Para aktor utama yang mungkin mempunyai kepentingan dalam pelaksanaan kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar, antara lain :<sup>57</sup>
  - a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ( DPRD ) Kota Denpasar selaku lembaga legislatif yang menetapkan kebijakan perpajakan daerah di Kota Denpasar.
  - b. Walikota Denpasar yang mempunyai wewenang untuk menetapkan atau mengesahkan kebijakan – kebijakan pajak daerah yang telah disepakati dengan DPRD Kota Denpasar. Walikota Denpasar juga mempunyai kedudukan sebagai pelaksana dari kebijakan – kebijakan tersebut

---

<sup>57</sup> I G N Eddy Mulya, Wawancara Pribadi, Kasub bagian Sarana Perekonomian Setda Kota Denpasar, ( Denpasar : 25 Januari 2006 )

sehingga berusaha mencapai tujuan dari ditetapkannya kebijakan – kebijakan tersebut. Walikota Denpasar sebagai aktor pelaksana kebijakan perpajakan daerah berusaha meningkatkan pendapatan asli daerah, oleh karena itu Walikota Denpasar telah menyiapkan strategi implementasi ( masih bersifat abstrak ) yang telah diidentifikasi, dipilih dan dirumuskan dengan jelas.

- c. Dinas Pendapatan Daerah ( Dipenda ) Kota Denpasar merupakan unit pelaksana teknis sebagai perpanjangan tangan dari Walikota Denpasar yang disertai tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Dipenda sebagai aktor yang disertai tanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar akan menjabarkan strategi implementasi dari walikota yang masih bersifat abstrak menjadi lebih operasional sehingga dapat ditetapkan prosedur operasi baku dalam melaksanakan kebijakan pajak daerah tersebut. Tindakan – tindakan dari Dipenda sebagai unit pelaksana teknis utama dan dinas – dinas yang lain sebagai unit pelaksana teknis pendukung pelaksanaan kebijakan tersebut akan dikoordinasikan oleh walikota sebagai aktor pelaksana utama.
- d. Masyarakat sebagai pemeran yang berkedudukan sebagai pihak yang dibebani pajak daerah, baik kebijakan pajak hotel, pajak restoran, pajak penerangan jalan dan pajak hiburan. Masyarakat yang dapat dibebani

pajak daerah khususnya pajak hotel, pajak restoran dan pajak hiburan adalah masyarakat Kota Denpasar atau masyarakat dari luar Kota Denpasar yang memanfaatkan atau mempergunakan sarana di Kota Denpasar yang dapat dikenai pajak – pajak tersebut, sedangkan pajak penerangan jalan hanya dikenakan bagi masyarakat Kota Denpasar yang memanfaatkan penggunaan tenaga listrik baik yang berasal dari PLN maupun instansi bukan PLN di Kota Denpasar. Pengertian masyarakat dalam konteks ini tidak hanya mencakup *civil society* tetapi juga mencakup sektor swasta yang berkepentingan memanfaatkan sarana – sarana yang dibebani pajak – pajak daerah tersebut untuk mendapatkan keuntungan.

Mengacu pada pembahasan diatas, implementasi kebijakan pajak daerah sebagai bagian dari kebijakan desentralisasi fiskal tidak dipandang semata – mata sebagai tindakan teknik dan administrasi tetapi juga merupakan tindakan politik yang melibatkan *stakeholders* dengan kepentingan masing – masing. Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan pajak daerah dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan atau mengoperasionalkan program – program yang telah dirancang. Sebaliknya keseluruhan proses implementasi kebijakan tersebut dapat dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program tersebut dengan tujuan – tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Konsep implementasi kebijakan pajak daerah

sebagaimana telah diilustrasikan diatas, orientasinya lebih menekankan kepada hubungan pengaruh antar faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut seperti lembaga pemerintah daerah di bidang perencanaan dan administrasi dan masyarakat baik *civil society* maupun sektor swasta.

Pelaksanaan kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar secara teoritik menerapkan dua pendekatan yang sering dikacaukan. Pertama, *the compliance approach*, yakni yang menganggap implementasi kebijakan pajak daerah itu tidak lebih soal teknik rutin. Ini merupakan suatu proses pelaksanaan yang tidak mengandung unsur – unsur politik yang perencanaannya telah ditetapkan sebelumnya oleh para *political leaders*. Para *administrators* atau *implementors* biasanya terdiri dari pegawai biasa yang tunduk pada petunjuk dari para pemimpin politik itu. Kedua, *the political approach*, yaitu pendekatan ini sering disebut dengan pendekatan politik yang memandang *administration as an integral part of the policy making process in which policies are refined, reformulated or even abandoned in the process of implementing them*. Kekacauan dalam penggunaan kedua pendekatan tersebut, karena kebanyakan para perumus kebijakan mengenai desentralisasi lebih menekankan atau lebih menyukai penggunaan pendekatan *the compliance approach* dari pada *the political approach*. Mereka beranggapan apabila suatu kebijakan pajak daerah sudah ditetapkan dan sudah diumumkan menjadi suatu kebijakan publik, serta merta akan dapat diimplementasikan para pegawai pelaksana secara teknis tanpa ada

unsur atau kendala politik apapun dan hasil yang diharapkan akan segera tercapai. Pada dasarnya dalam menerapkan suatu kebijakan publik, penggunaan *the compliance approach* sejalan dengan penggunaan *the political approach*. Implementasi kebijakan publik bukan hanya sekedar proses teknik dalam melaksanakan yang sudah ditetapkan, melainkan suatu proses interaksi politik yang dinamik dan tidak diperhitungkan. Berbagai ragam faktor politik, sosial, ekonomi, perilaku dan organisasi kesemuanya sangat mempengaruhi seberapa jauh kebijakan yang sudah ditetapkan dapat diimplementasikan sesuai yang diharapkan dan sampai seberapa jauh pula implementasi tersebut mencapai tujuan kebijakannya.

Analisis selanjutnya untuk mengetahui ada atau tidaknya peranan suatu kebijakan pajak daerah dalam menunjang pembangunan ekonomi adalah dengan menganalisis dampak dari diimplementasikannya kebijakan – kebijakan pajak tersebut di masyarakat, khususnya dampak di bidang ekonomi. Dampak pengimplementasian kebijakan tersebut dapat berupa dampak yang segera tampak ( 0 – kurang dari lima tahun ) atau pun dampak bersifat *outcomes* yang mengakibatkan adanya perubahan di masyarakat dalam waktu yang cukup lama ( minimal lima tahun ). Analisis terhadap dampak ekonomi tersebut, baik yang bersifat segera mau pun yang bersifat *outcomes* dilakukan dengan menggunakan dua metode analisis yaitu metode analisis kuantitatif dan kualitatif untuk

mendapatkan keutuhan pembahasan yang pada akhirnya menghasilkan kesimpulan yang lebih komprehensif.

Pada pembahasan sub bab ini, peneliti akan menguraikan dampak ekonomi yang sifatnya segera atau tampak dari diberlakukannya kebijakan perpajakan daerah di Kota Denpasar. Penulis tidak membahas dampak yang sifatnya *outcomes*, karena keberlakuan kebijakan perpajakan di Kota Denpasar baru mencapai tahun keempat, sehingga belum dimungkinkan untuk menganalisis dampak secara *outcomes* ( rentang waktu kurang dari lima tahun ). Pembahasan mengenai dampak segera dari diberlakukannya suatu kebijakan perpajakan daerah di Kota Denpasar akan menggunakan dua pendekatan analisis, yaitu analisis kuantitatif dan kualitatif. Pendekatan kuantitatif dipergunakan dengan menggunakan bantuan tabel – tabel yang berkaitan dengan indikator pembangunan ekonomi, sedangkan pendekatan kualitatif lebih menitikberatkan pada uraian atau penjelasan dari tabel – tabel yang telah disajikan dengan disertai pula uraian mengenai penjelasan di luar tabel – tabel atau angka – angka kuantitatif.

Secara kuantitatif, dampak segera dari pemberlakuan kebijakan – kebijakan pajak daerah terhadap pembangunan ekonomi di Kota Denpasar dapat diperoleh dengan menganalisis APBD Kota Denpasar pada tahun anggaran sebelum dikeluarkannya paket kebijakan perpajakan daerah tahun 2002 dengan tahun anggaran setelah dikeluarkannya paket kebijakan perpajakan daerah 2002,

anggaran untuk sektor ekonomi dalam APBD Kota Denpasar pada tahun anggaran sebelum dan sesudah tahun 2002, pendapatan per kapita masyarakat Kota Denpasar dan pertumbuhan ekonomi Kota Denpasar sebelum dan setelah diberlakukannya kebijakan – kebijakan pajak daerah tersebut pada tahun 2002 sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal. Indikator pembangunan ekonomi juga dapat diukur dengan melakukan penghitungan terhadap produk domestik regional bruto ( PDRB ) Kota Denpasar pada tahun 2000 dan pada tahun setelah diberlakukannya kebijakan perpajakan daerah Kota Denpasar.<sup>58</sup>

**Tabel 1**  
**Perbandingan APBD dan Penerimaan Pajak daerah dalam APBD**  
**Kota Denpasar dalam berbagai tahun**

<b>Tahun Anggaran</b>	<b>APBD</b>	<b>Penerimaan Pajak Daerah</b>	<b>% Pajak Daerah dalam APBD</b>
2000	Rp. 275.655.850.000,00	Rp. 50.175.250.000,00	18,20 %
2003	Rp. 325.865.313.595,00	Rp. 59.550.000.000,00	18,30 %
2004	Rp. 333.501.129.996,00	Rp. 62.945.325.000,00	18,87 %
2005	Rp. 340.584.960.845,00	Rp. 65.485.890.000,00	19,22 %

*Sumber : APBD Kota Denpasar 2000, 2003, 2004, 2005*

<sup>58</sup> Ida Bagus Anom Bhasma, Wawancara Pribadi, Sekretaris Bappeda Kota Denpasar, ( Denpasar : 15 Januari 2006 ).

**Tabel 2**  
**Perbandingan APBD dan Anggaran Sektor Ekonomi dalam APBD**  
**Kota Denpasar dalam berbagai tahun**

<b>Tahun Anggaran</b>	<b>APBD</b>	<b>Anggaran Sektor Ekonomi</b>	<b>% Anggaran Sektor Ekonomi dalam APBD</b>
2000	Rp. 275.655.850.000,00	Rp. 7.450.345.000,00	2,70 %
2003	Rp. 325.865.313.595,00	Rp. 10.230.623.000,00	3,14 %
2004	Rp. 333.501.129.996,00	Rp. 9.952.778.750,00	2,98 %
2005	Rp. 340.584.960.845,00	Rp. 10.543.120.750,00	3,10 %

*Sumber : APBD Kota Denpasar 2000, 2003, 2004, 2005*

**Tabel 3**  
**Pendapatan per kapita dan pertumbuhan ekonomi Kota Denpasar**  
**dalam berbagai tahun**

<b>Tahun Anggaran</b>	<b>Pendapatan per kapita</b>	<b>Pertumbuhan ekonomi</b>
2000	Rp. 8.765.050,00	4,22 %
2003	Rp. 10.380.037,26	5,31 %
2004	Rp. 11.396.538,08	5,83 %
2005	Rp. 12.061.173,24	6,17 %

*Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Denpasar*



**Tabel 4**  
**Produk Domestik Regional Bruto ( PDRB ) Kota Denpasar**  
**dalam berbagai tahun**

<b>Tahun Anggaran</b>	<b>Produk Domestik Regional Bruto ( PDRB )</b>
2000	Rp. 3.196.884,46
2003	Rp. 4.720.100,63
2004	Rp. 5.376.838,54
2005	Rp. 5.729.865,07

*Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Denpasar*

Pada Tabel 1, yang menyajikan data penerimaan pajak daerah pada tahun 2000, 2003, 2004 dan 2005, maka terlihat secara kasat mata terjadi kenaikan penerimaan pajak daerah bagi APBD Kota Denpasar, tetapi apabila kita perhatikan secara seksama, kenaikan tersebut tidaklah terjadi secara signifikan. Hal ini menjadai tanda tanya tersendiri, mengapa persentase penerimaan pajak daerah bagi APBD Kota Denpasar kenaikannya tidak signifikan padahal telah diberlakukan kebijakan desentralisasi fiskal, khususnya dalam bidang pajak daerah dan telah pula diikuti dengan diberlakukannya paket kebijakan pajak daerah Kota Denpasar pada tahun 2002.

Berdasarkan ragaan dari Tabel 2, maka secara kuantitatif dapat diuraikan bahwa pada tahun 2000 ( sebelum diberlakukannya paket kebijakan perpajakan

daerah di Kota Denpasar ), APBD Kota Denpasar hanya mencapai Rp. 275.6555.850.000,00, sedangkan pada tahun – tahun berikutnya sejak diberlakukannya paket kebijakan pajak daerah, terjadi peningkatan APBD yang cukup besar, hal ini tercermin pada APBD tahun 2003 yang mencapai Rp. 325.865.313.595,00; tahun 2004 mencapai Rp. 333.501.129.996,00 dan tahun 2005 mencapai Rp. 340.584.960.845,00. Secara kuantitatif maka kenaikan APBD Kota Denpasar dari sebelum dan sesudah diberlakukannya paket kebijakan pajak daerah tersebut, mencerminkan adanya pertumbuhan atau pembangunan ekonomi. Kenaikan APBD Kota Denpasar, kecuali pada tahun 2004, berdampak secara serta merta terhadap kenaikan persentase anggaran APBD untuk sektor ekonomi. Hal ini tergambar pada tahun anggaran 2003, persentase anggaran sektor ekonomi dalam APBD mencapai 3,14 %; meningkat dibandingkan anggaran tahun 2000 yang hanya mencapai 2,70 %. Demikian juga pada tahun 2005, yang mencapai persentase 3,10 % meningkat dari tahun 2004 yang hanya mencapai 2,98 %. Kenaikan persentase ini menjadi salah satu indikator adanya peningkatan pembangunan ekonomi sejak diberlakukannya paket kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar.

Pada Tabel 3, yang menyajikan data pendapatan per kapita dan pertumbuhan ekonomi Kota Denpasar mulai tahun 2000 hingga 2005, memang menunjukkan adanya peningkatan pendapatan per kapita dan pertumbuhan ekonomi di Kota Denpasar. Pada tahun 2000, ketika belum diberlakukannya paket kebijakan pajak

daerah ( dengan asas desentralisasi ) pendapatan per kapita penduduk Kota Denpasar hanya mencapai Rp. 8.765.050,00 dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 4,22 %. Kenaikan signifikan pada pendapatan per kapita dan pertumbuhan ekonomi terjadi setelah diberlakukannya paket kebijakan pajak daerah pada tahun 2002. Hal ini terlihat pada tahun 2003, dengan pendapatan per kapita sebesar Rp. 10.380.037,26 dan dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 5,31 %; tahun 2004 dengan pendapatan perkapita sebesar Rp. 11.396.538,08 dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 5,83 % dan pendapatan per kapita tahun 2005 sebesar Rp. 12.061.173,24 dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 6,17 %. Data kuantitatif ini sangat meyakinkan atau dapat memberikan gambaran tentang adanya pertumbuhan ekonomi sebagai akibat diberlakukannya paket kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar pada tahun 2002.

Berdasarkan ragaan dari Tabel 4, yang menyajikan data tentang produk domestik regional bruto ( PDRB ) Kota Denpasar pada tahun 2000, 2003, 2004 dan 2005, maka kembali data kuantitatif tersebut memberikan keyakinan akan adanya peranan penting dari paket kebijakan pajak daerah Kota Denpasar terhadap pembangunan ekonomi di daerah tersebut. PDRB Kota Denpasar terus mengalami peningkatan sejak diberlakukannya paket kebijakan pajak daerah tersebut. Pada tahun 2000, PDRB Kota Denpasar hanya sebesar Rp. 3.196.884,46; tetapi setelah tahun 2002, maka PDRB Kota Denpasar meningkatkan menjadi Rp. 4.720.100,63 pada tahun 2003; tahun 2004 kembali

meningkatkan menjadi Rp. 5.376.838,54 dan pada tahun 2005 menjadi Rp. 5.729.865,07. PDRB merupakan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit kegiatan ekonomi atau usaha dalam suatu wilayah dan waktu tertentu.

Secara kualitatif, perlu diuraikan lebih detail apakah angka – angka yang disajikan dalam Tabel 1, Tabel 2, Tabel 3 dan Tabel 4 dapat mencerminkan adanya peranan yang signifikan dari paket kebijakan pajak daerah Kota Denpasar yang ditetapkan pada tahun 2002 terhadap pembangunan ekonomi di Kota Denpasar. Pandangan kualitatif menyatakan bahwa angka – angka kuantitatif tersebut mungkin dapat dijadikan sebagai salah satu indikator adanya hubungan peranan antara paket kebijakan pajak daerah dalam menunjang pembangunan ekonomi di Kota Denpasar. Pendekatan kualitatif mencoba menganalisis di luar data kuantitatif yang telah tersaji, karena menurut pandangan kualitatif data kuantitatif tersebut sifatnya semu dan tidak mencerminkan realitas yang sesungguhnya. Hal ini juga disebabkan karena tidak ada obyektivitas dalam kehidupan ini, semua yang ada bersifat subyektivitas.

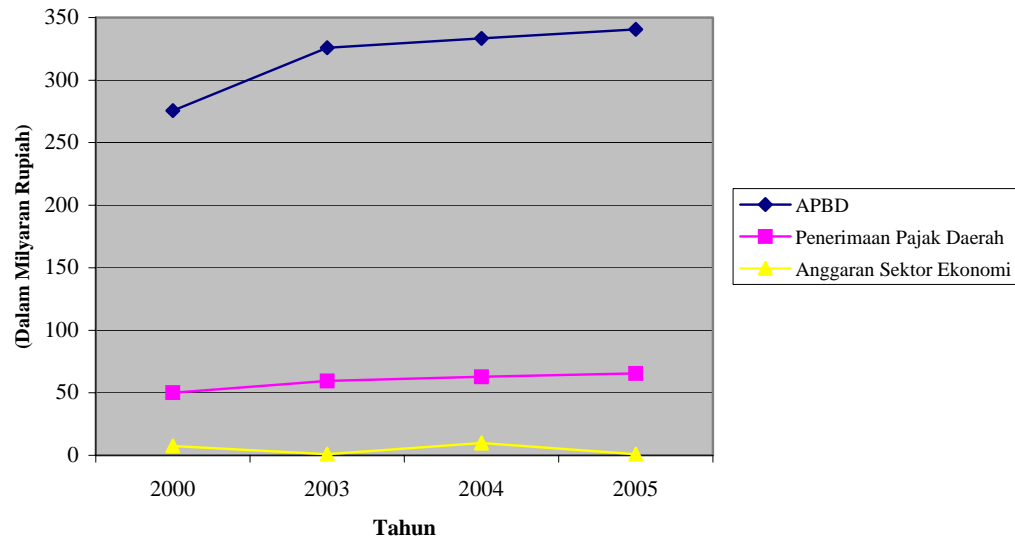
Seandainya semua data pada Tabel 1, Tabel 2, Tabel 3 dan Tabel 4 diterima sebagai indikator adanya pertumbuhan atau pembangunan ekonomi di Kota Denpasar, setelah diberlakukannya paket kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar, maka secara kualitatif pemberlakuan paket kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar bukanlah menjadi satu – satunya faktor yang utama meningkatnya pertumbuhan atau pembangunan ekonomidi Kota Denpasar. Kebijakan pajak

daerah hanya membantu sebagian kecil saja dari pertumbuhan atau pembangunan ekonomi di Kota Denpasar. Apabila analisis khusus diarahkan pada APBD Kota Denpasar tahun 2003, maka jumlah APBD Kota Denpasar sebesar pada tahun tersebut sebesar Rp. 325.865.313.595,00; ternyata hampir 66,7 % atau sebesar Rp. 217.424.634,00 adalah berasal dari dana perimbangan, yang terdiri atas : bagi hasil pajak dan bukan pajak, dana alokasi umum dan dana perimbangan propinsi. Analisis terhadap penerimaan pajak daerah dari tahun 2000, 2003, 2004 dan 2005 juga memberikan gambaran bahwa peranan kebijakan pajak daerah tidak terlalu besar dalam memberikan sumbangsih bagi APBD Kota Denpasar. Penerimaan pajak daerah sebelum dan sesudah diberlakukannya paket kebijakan pajka daerah tahun 2002 dapat dikatakan stabil atau stagnan. Hal ini apabila ditelusuri ternyata ke – stagnan – an penerimaan pajak daerah ini, disebabkan karena pemerintah Kota Denpasar hanya menghandalkan empat peraturan daerah yang berkaitan dengan pemungutan pajak daerah dan tidak memiliki terobosan – terobosan baru untuk mengenakan pajak daerah baru di luar kebijakan yang telah ditetapkan. Hal ini menunjukkan kurang inovatif dan kurang kreatifnya pemerintah Kota Denpasar di dalam menggali jenis – jenis pajak daerah baru.

Keraguan terhadap angka – angka yang disajikan secara kuantitatif perlu juga ditelaah lebih detail lagi. Hal ini dapat tercermin jika membandingkan Tabel 1, Tabel 2 dengan Tabel 3 ( seperti ditunjukkan pada Diagram 2 dan Diagram 3 pada halaman selanjutnya ).

Diagram 2

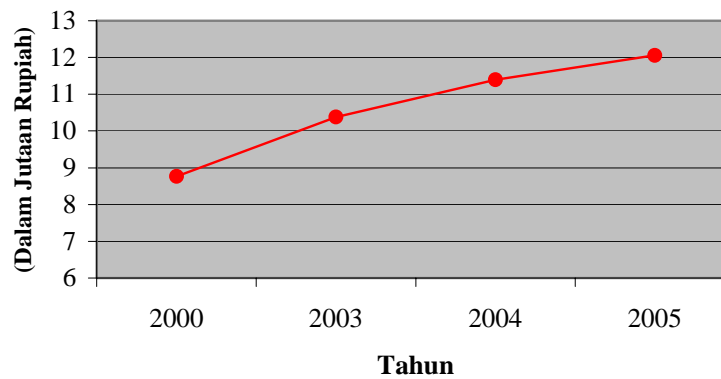
**Perbandingan APBD, Penerimaan Pajak Daerah dan Anggaran Sektor Ekonomi  
Ekonomi Di Kota Denpasar dalam Berbagai Tahun**



Sumber : APBD Kota Denpasar 2000, 2003, 2004, 2005

Diagram 3

**Perbandingan Pendapatan Per Kapita  
Di Kota Denpasar dalam Berbagai Tahun**



Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Denpasar

Pada Tabel 1 terlihat kenaikan penerimaan pajak daerah bagi APBD Kota Denpasar tidaklah terlalu signifikan, demikian juga anggaran untuk sektor ekonomi cenderung mendapat porsi kecil atau peningkatannya tidak signifikan, bahkan pada tahun 2004 persentase anggaran untuk sektor ekonomi dalam APBD Kota Denpasar turun, tetapi apa yang terjadi dengan pertumbuhan atau pembangunan ekonomi Kota Denpasar ? Menelaah pada Tabel 3, ternyata pertumbuhan atau pembangunan ekonomi di Kota Denpasar semakin berkembang ke arah angka yang cukup baik. Secara teoritis sulit menggambarkan hubungan satu faktor, yaitu rasio anggaran untuk sektor ekonomi yang kecil ternyata berdampak besar bagi pembangunan atau pertumbuhan ekonomi. Hal ini jelas bukan semata – mata hasil dari satu faktor saja, dalam hal ini pemberlakuan paket kebijakan pajak daerah, tetapi juga terkait dengan kondisi atau faktor – faktor lainnya, termasuk pemberlakuan kebijakan desentralisasi fiskal secara utuh, kondisi ekonomi, politik, sosial – budaya dan keamanan, baik dalam level lokal atau daerah, nasional, regional maupun pada tataran internasional.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Lihat teori sibernetika dari Talcott Parson yang menyatakan bahwa sub – sub sistem akan saling memberikan pengaruh satu dengan yang lainnya.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari uraian pada bab – bab sebelumnya, maka dapat diambil beberapa kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan yang telah disusun, yaitu :

1. Pemerintah Kota Denpasar telah mengejawantahkan kebijakan desentralisasi fiskal, khususnya dalam bidang pajak daerah dengan menetapkan paket kebijakan pajak daerah pada tahun 2002, yang meliputi : Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 4 Tahun 2002, tentang Pajak Hotel; Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2002, tentang Pajak Restoran; Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 Tahun 2002, tentang Pajak Penerangan Jalan dan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 2002, tentang Pajak Hiburan. Masing – masing peraturan daerah tersebut memuat ketentuan materiil dan sebagian kecil ketentuan formil yang tersebar pada masing – masing peraturan daerah tersebut..
2. Pengaturan paket kebijakan pajak daerah tahun 2002 oleh pemerintah Kota Denpasar, dilatarbelakangi oleh tiga faktor utama, yaitu :
  - a. Faktor filosofi, yaitu bahwa paket kebijakan pajak daerah tersebut lahir karena mengikuti perubahan paradigma yang mengarah pada otonomi daerah dan desentralisasi dalam rangka mewujudkan *good*



*governance* dan *responsible governance*; serta paket kebijakan pajak daerah ini diselenggarakan demi peningkatan harkat dan martabat masyarakat.

- b. Faktor legal ( hukum ), yaitu bahwa paket kebijakan pajak daerah yang ditetapkan oleh pemerintah Kota Denpasar pada tahun 2002 merupakan operasionalisasi dari Pasal 23A Perubahan Kedua Undang – Undang Dasar 1945; Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000, tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997, tentang Pajak dan Retribusi Daerah; Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah; Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001, tentang Pajak Daerah.
- c. Faktor kondisi sosial - masyarakat, yaitu bahwa paket kebijakan pajak daerah Kota Denpasar tahun 2002 ditetapkan dengan mempertimbangan aspek – aspek sosial, seperti : potensi yang dapat dikenakan pajak daerah sebagian besar melingkupi sektor pariwisata dan sebagian kecil dari pajak penerangan jalan; kekhawatiran akan terjadinya distorsi ekonomi juga menjadi pertimbangan di dalam penetapan paket kebijakan pajak daerah tersebut; adanya dana perimbangan yang cukup besar akibat kebijakan desentralisasi fiskal menyebabkan pemerintah Kota tidak berfikiran untuk menetapkan pajak daerah baru di luar paket

kebijakan pajak daerah yang telah ditetapkan serta banyaknya kekuatan – kekuatan sosial dan personal yang bermain dengan kepentingannya sendiri dalam pengambilan keputusan di dalam penetapan paket kebijakan pajak daerah tersebut.

- d. Faktor kepentingan ekonomi, yaitu bahwa kepentingan – kepentingan ekonomi menjadi salah satu faktor utama dalam rangka lahirnya paket kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar. Kepentingan ekonomi bermain dalam ranah bahwa kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar adalah merupakan salah satu usaha Pemerintah Kota Denpasar untuk menggali lebih banyak sumber pendapatan asli daerahnya untuk mendukung kegiatan pemerintahan dan pembiayaan pembangunan. Kebijakan pajak daerah ini diharapkan menjadi menjadi pemacu adanya investor dalam jumlah banyak yang mau berinvestasi di Kota Denpasar, khususnya investasi di bidang Pariwisata setelah Propinsi Bali ( khususnya Denpasar ) terpuruk akibat krisis ekonomi dan ledakan bom yang menghancurkan bisnis pariwisata di Denpasar.
3. Peranan kebijakan publik terhadap perubahan di dalam masyarakat dapat diketahui dengan melihat implementasi dan dampak yang timbulkan dari kebijakan tersebut, baik berupa dampak segera maupun yang bersifat *outcomes*. Implementasi paket kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar dilaksanakan oleh beberapa aktor yang memiliki peranan tersendiri, seperti : DPRD bekerja sama dengan Walikota Denpasar selaku pembuat

kebijakan, Walikota Denpasar selaku pelaksana utama dari kebijakan tersebut; dinas – dinas terkait sebagai pelaksana teknis yang menetapkan prosedur dan target dari kebijakan tersebut serta masyarakat dan pihak swasta sebagai subyek yang dikenakan pemberlakuan kebijakan tersebut. Dampak yang timbul dari penetapan paket kebijakan pajak daerah di Kota Denpasar, hanya dapat dilihat dari dampak yang bersifat segera dengan menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Pendekatan kuantitatif didukung oleh data yang berupa APBD Kota Denpasar, anggaran APBD untuk sektor ekonomi, penerimaan pajak daerah, pendapatan per kapita, pertumbuhan ekonomi dan PDRB Kota Denpasar. Data kuantitatif tersebut menunjukkan adanya pertumbuhan atau pembangunan ekonomi di Kota Denpasar sejak diberlakukannya paket kebijakan pajak daerah sebagai bagian dari pelaksanaan desentralisasi fiskal. Secara kualitatif dapat disimpulkan bahwa memang ada pertumbuhan atau pembangunan ekonomi di Kota Denpasar sejak diberlakukannya paket kebijakan pajak daerah tahun 2002, tetapi pertumbuhannya sangat kecil dan faktor yang menyebabkan adanya pertumbuhan ekonomi tersebut tidak semata – mata disebabkan oleh dikeluarnya kebijakan pajak daerah tersebut, tetapi juga dipengaruhi kondisi atau faktor – faktor yang lain, seperti : kebijakan desentralisasi fiskal secara utuh; adanya paradigma otonomi daerah; kondisi sosial – budaya; kondisi ekonomi; kondisi politik dan keamanan baik lokal, nasional, regional maupun internasional.

## **B. Saran**

Kebijakan desentralisasi fiskal, khususnya kebijakan perpajakan daerah telah memberi angin segar bagi daerah untuk menggali potensi daerahnya untuk dapat dikenakan pajak daerah. Pemerintah Kota Denpasar pada tahun 2002 telah menetapkan paket kebijakan pajak daerah yang ditujukan untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah dalam rangka memberikan sumbangsih bagi pendapatan asli daerah. Ada beberapa rekomendasi yang perlu diperhatikan oleh pemerintah Kota Denpasar dalam melaksanakan paket kebijakan pajak daerah tersebut, antara lain :

1. Pemerintah Kota Denpasar perlu membuat ketentuan formil dari paket kebijakan pajak daerah tahun 2002. Ketentuan formil tersebut mengatur hal – hal yang berkaitan dengan hukum acara untuk menegakkan paket kebijakan pajak daerah tersebut. Hal – hal yang direkomendasikan untuk diatur adalah memperjelas ketentuan beracara dalam penyelesaian sengketa pajak daerah, baik melalui pengajuan keberatan maupun proses banding; serta mempertegas hubungan ketentuan formil yang dibuat dengan menyelaraskan kedudukan atau hubungannya dengan ketentuan formil dari ketentuan perpajakan nasional. Ketentuan formil tersebut hendaknya diwujudkan dalam peraturan daerah tersendiri terlepas dari ketentuan materiil yang telah dibuat, hal ini dimaksudkan karena mekanisme formil adalah sarana untuk mewujudkan keadilan di bidang perpajakan.

2. Pemerintah Kota Denpasar harus lebih inovatif dan lebih kreatif di dalam mencari sumber – sumber objek pajak yang baru dan menetapkan jenis – jenis pajak daerah yang baru, di luar paket kebijakan pajak daerah yang telah ditetapkan dalam Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 dalam rangka meningkatkan penerimaan pajak daerah demi mendukung kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di Kota Denpasar. Terdapat beberapa potensi yang dapat dijadikan objek pajak daerah baru, seperti : ( a ). pajak reklame yang selama ini hanya dikenakan sebagai retribusi daerah; ( b ). pajak kepemilikan televisi yang pada tahun – tahun sebelumnya hanya dikenai sebagai iuran televisi; serta ( c ). Pajak parkir yang selama ini hanya dikenakan sebagai retribusi parkir dan hanya dikenakan pada daerah – daerah tertentu. Pajak reklame dapat dijadikan potensi pajak baru, karena berdasarkan data tahun 2004, terdapat kurang lebih 20 tempat strategis sebagai tempat pemasangan reklame dan terdapat lebih dari 15 pengusaha yang bergerak di bidang periklanan di Kota Denpasar. Pajak televisi menjadi potensi bagi pemasukan PAD Kota Denpasar, karena hampir 90 % kepala keluarga di Kota Denpasar memiliki televisi dan hampir lebih dari 30 % diantaranya memiliki lebih dari sebuah televisi. Pajak parkir dapat dijadikan potensi pajak baru, karena berdasarkan data yang diperoleh dari [www.kompas.com/kompas-cesale/001/20/daerah](http://www.kompas.com/kompas-cesale/001/20/daerah), terdapat lebih dari 414.957 buah kendaraan motor dan mobil di Kota Denpasar dan banyak tempat parkir yang ada di Kota Denpasar belum

dikenakan pajak parkir, di luar yang telah dikenakan retribusi parkir. Namun demikian, dalam penetapan jenis – jenis pajak daerah baru, hendaknya pemerintah Kota Denpasar tetap memperhatikan asas non – distorsi ekonomi serta memperhatikan kondisi sosial – budaya, politik dan keamanan; sehingga di dalam pemungutannya nanti tidak terjadi keresahan dan ketidakpatuhan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan. Penetapan atau pemungutan pajak daerah yang telah ada atau jenis pajak baru jangan terlalu mengeksploitasi secara berlebihan, untuk itu perlu diperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan yang terkait.

3. Rekomendasi yang dapat diajukan kepada Pemerintah Kota Denpasar berkaitan dengan permasalahan yang ketiga, yaitu peranan suatu kebijakan publik dalam mendukung pembangunan ekonomi, khususnya kebijakan pajak daerah adalah bahwa guna mencapai peningkatan PAD Kota Denpasar, maka kebijakan – kebijakan di bidang pajak daerah yang telah diatur atau mungkin yang akan diatur agar lebih disosialisasikan kepada masyarakat, baik melalui papan pengumuman yang ada di Kantor Walikota Denpasar, pengumuman melalui media cetak dan elektronik atau pun sosialisasi melalui seminar atau workshop atau dengan pemanfaatan yang optimal perangkat desa khususnya pemangku adat ( kelian desa atau kelian banjar ), dengan maksud untuk memaksimalkan keberhasilan mencapai tujuan dari penetapan suatu kebijakan publik, khususnya kebijakan pajak daerah. Tahapan sosialisasi ini dimaksudkan agar dengan tersebar luasnya informasi dari keberadaan kebijakan pajak

daerah tersebut serta semakin paham dan sadarnya masyarakat akan pentingnya dikeluarkannya kebijakan pajak daerah tersebut, akan mengakibatkan semakin mudahnya pelaksanaan dari kebijakan pajak daerah yang telah dibuat tersebut. Hal ini berarti dengan semakin mudahnya pelaksanaan kebijakan tersebut, maka tujuan dari kebijakan pajak daerah untuk mendukung sektor ekonomi di Kota Denpasar akan dapat terwujud.

## DAFTAR BACAAN

### BUKU

- Abdul Hakim, Ekonomi Pembangunan, ( Yogyakarta : Ekonisia, 2002 )
- Abdul Solichin, Analisis Kebijakan, ( Jakarta : Bumi Aksara, 1997 )
- Agus S.N., Pajak dan Retribusi Daerah, ( Jakarta : Universitas Terbuka – Depdikbud, 1994 )
- Arsyad Lincolin, Ekonomi Pembangunan Edisi Ketiga, ( Yogyakarta : STIE YKPN, 1987 )
- Atep Adya Barata, Perpajakan, Jilid I, ( Bandung : CV Amrico, 1989 )
- Bambang Sunggono, Hukum dan Kebijakan Publik, ( Jakarta : Sinar Grafika, 1994 )
- Charles Jones, Pengantar Kebijakan Publik ( Terjemahan ), ( Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1996 )
- Devas, Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, ( Jakarta : UI Press, 1989 )
- Esmi Warassih, Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis, ( Semarang : PT Suryandaru Utama, 2005 )
- George Ritzer, Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda, ( Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004 )
- Ginanjari Kartasasmita, Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan Dan Pemerataan, ( Jakarta : PT Pustaka Cidesindo, 1996 )
- H.A. Nihin, Paradigma Baru Pemerintahan Daerah Menyongsong Milenium Ketiga, ( Jakarta : Mardi Mulyo, 1999 )



- H.S. Kartadjoemena, GATT, WTO dan Hasil Uruguay Round, ( Jakarta : UI Press, 1997 )
- Handoyo B. Hestu Cipto, Otonomi Daerah, Titik Berat dan Urusan Rumah Tangga Daerah, ( Yogyakarta : Penerbit Andi, 1998 )
- Josef Riwu, Prospek Otonomi Daerah di Negara RI, ( Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1996 )
- Kesit Bambang Prakosa, Pajak dan Retribusi Daerah, ( Yogyakarta : UII Press, 2003 )
- LAN & BPKP, Akuntabilitas dan Good Governance, ( Jakarta : LAN RI, 2000 )
- Lexy Moleong, Metodelogi Penelitian Kualitatif, ( Bandung : PT. Remaja Rosdakarya, 2002 )
- Mangkoesobroto Guritno, Kebijakan Ekonomi Publik di Indonesia Substansi dan Urgensi, ( Jakarta : PT Gramedia, 1994 )
- Miriam Budiharjo, Demokrasi di Indonesia, ( Jakarta : Pustaka Utama, 1996 )
- Miyasto, Sistem Perpajakan Nasional dalam Era Ekonomi Global, Pidato Pengukuhan Diucapkan Pada Peresmian Jabatan Guru Besar Madya dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, ( Semarang : Badan Penerbit UNDIP, 6 Desember 1997 )
- Niftah Toha, Manajemen Pembangunan Daerah Tingkat II, ( Jakarta : Rajawali Press, 1989 )
- Nunung Muhajir, Metode Penelitian Kualitatif, ( Yogyakarta : Rake Sarasin, 1993 )

- Nyoman Sumaryadi, Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah,  
( Jakarta : Citra Utama, 2005 )
- Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, Desentralisasi Fiskal di Negara –  
Negara Berkembang, ( Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2000 )
- Rochmat Soemitro, Asas dan Dasar Perpajakan 1, ( Bandung : PT Refika  
Aditama, 1998 )
- , Asas dan Dasar Perpajakan 3, ( Bandung : PT. Eresco, 1991 ).
- , Dasar – Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan,  
( Bandung : PT Eresco, 1979 ).
- Ronny Hanityo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum Normatif, ( Jakarta :  
Ghalia Indonesia, 1988 )
- , Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah  
Hukum, ( Semarang : C.V. Agung, 1989 ).
- Ryaas Rasyid, Makna Pemerintahan, ( Jakarta : Mutiara Sumber Media, 1997 )
- Sanapiah Faisal, Penelitian Kualitatif, Dasar – Dasar dan Aplikasi, ( Malang :  
YA3, 1995 )
- Santoso Brotodihardjo, Pengantar Ilmu Hukum Pajak, ( Bandung : PT Eresco,  
1985 )
- Satjipto Rahardjo, Hukum Dan Masyarakat, ( Bandung : Penerbit Angkasa,  
1990 ).
- , Pengantar Ilmu Hukum, ( Bandung : PT Citra Aditya Bakti,  
1991 ).
- Soedargo, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, ( Bandung : Eresco, 1984 )

- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, ( Jakarta : UI Santoso Pers, 1984 ).
- , dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, ( Jakarta : Rajawali Pers, 1985 ).
- , Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, ( Jakarta : Yayasan Penerbit UI, 1976 ).
- Soetrisno, Dasar – Dasar Ilmu Keuangan Negara, ( Yogyakarta : FE UGM, 1998 ).
- Syarif Hidayat, Refleksi Realitas Otonomi Daerah, ( Jakarta : Pustaka Quantum, 2000 )
- Syaukani, dkk, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, ( Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2002 )
- Untung Sukardji, Pajak Pertambahan Nilai, ( Jakarta : PT Rajabratindo, 1999 ).
- Waluyo, Perpajakan Indonesia, ( Jakarta : Salemba Empat, 2002 ).

### **Peraturan Perundang – Undangan :**

- Undang – Undang Dasar 1945 beserta Amandemennya
- Garis – Garis Besar Haluan Negara Tahun 1993
- Garis – Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999
- Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah
- Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang – Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah

Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Terhadap Undang –  
Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah  
Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah  
Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara  
Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah  
Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 Tentang Pajak Daerah  
Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2003 Tentang Anggaran Pendapatan dan  
Belanja Daerah Kota Denpasar Tahun Anggaran 2003

### **Makalah**

Bambang Brodjonegoro, “Regional Autonomy And Fiscal Decentralization in Democratic Indonesia”, Hitotsubashi Journal of Economic, ( Tokyo :  
September 2000 )

Machfud Sidik, “Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal”, ( Makalah Seminar “Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia, 2002 )

Motohiro Sato, “Decentralization and Economic Development in Asian Countries : An Overview”, Hitotsubashi Journal of Economic, ( Tokyo :  
September 2000 )

Noor Rahardjo, “Aspek Hukum Menuju Lembaga Perpajakan Yang Transparan dan Kuat”, ( Makalah disampaikan pada Seminar Efektivitas Kelembagaan Pengelolaan Pajak, Yogyakarta, 2003 ).

Soetandyo Wignjosoebroto, “ Keadilan Sosial : Sebuah perbincangan tentang Kebutuhan Golongan Miskin dan Apa yang Dapat Diperbuat oleh Hukum Untuk Memenuhinya “ ( FIS – UNAIR, Surabaya, 1980 ).

Sri Rahayu, “ Prosedur Beracara Dalam Pengajuan Banding dan Gugatan di Pengadilan Pajak “, ( Makalah disampaikan pada Seminar Perpajakan dengan tema Strategi Pengelolaan Kewajiban Pajak Menuju Efisiensi Organisasi, Yogyakarta, 2006 )

Sugiyanto, “Reformasi Manajemen Perpajakan”, ( Makalah disampaikan pada Seminar Efektivitas Kelembagaan Pengelolaan Pajak, Yogyakarta, 2003 ).

### **Media Internet**

[www.bali.go.id](http://www.bali.go.id)

[www.balipost.com](http://www.balipost.com)

[www.bphn.go.id](http://www.bphn.go.id)

[www.cides.or.id/otda](http://www.cides.or.id/otda)

[www.djpkpd.go.id](http://www.djpkpd.go.id)

[www.denpasar.go.id](http://www.denpasar.go.id)

### **Majalah**

Berita Pajak, Nomor 1385 Tahun XXXI, 15 Desember 1998

Berita Pajak, Nomor 1394, Tahun XXXII, 1 Mei 1999