

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1. Teori Keagenan**

Teori keagenan merupakan basis teori yang mendasari praktik bisnis pada sektor publik khususnya pemerintah pusat maupun daerah. Organisasi sektor publik bertujuan untuk memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat atas sumber daya yang digunakan untuk memenuhi hajat hidup orang banyak. Teori keagenan muncul dalam proses penyusunan anggaran dilihat dari dua perspektif yaitu hubungan antara rakyat dengan legislatif, dan legislatif dengan eksekutif adalah *principal* (Halim, 2010).

Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, hubungan pemerintah daerah dengan masyarakat, maka hubungan pemerintah pusat adalah sebagai prinsipal dengan pemerintah daerah sebagai agen yang dapat dilihat dari tindakan pendelegasian dana perimbangan kepada daerah sebagai bentuk pertanggung jawaban dari adanya pendelegasian wewenang tersebut dan dana tersebut digunakan untuk membiayai seluruh belanja pemerintah daerah.

Hubungan keagenan terjadi diantara pemerintah daerah sebagai agen dengan masyarakat sebagai prinsipal, selama ini masyarakat sudah memberikan sumber daya ke daerah dalam bentuk pembayaran pajak, retribusi dan lain-lain. Seharusnya mereka mendapatkan imbalan dari pemerintah daerah sebagai pengelola keuangan daerah. Berdasarkan kesepakatan diantara prinsipal dengan agen untuk mengelola dan mengendalikan kekayaan daerah dalam rangka memaksimalkan kesejahteraan publik dalam hal pelaporan keuangan kesatuan usaha yang menjadi pertanggung jawaban kepada pemilik. Bentuk pertanggung jawaban pemerintah pusat sebagai agen dari pemerintah pusat dan masyarakat yaitu dengan menyusun laporan realisasi anggaran daerah yang berisi pendapatan dan belanja daerah selama satu tahun anggaran tertentu.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, hubungan antara *principal* dan *agent* pada kemandirian daerah adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat (*principal*) kepada pemerintah daerah (*agent*) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Apabila dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah (*agent*) berhak mendapatkan dana transfer dari pemerintah pusat (*principal*) untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.

## **2.2. Kemandirian daerah**

Rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan ketergantungan keuangan daerah terhadap sumber pendanaan yang berasal dari eksternal. Semakin tinggi angka rasio kemandirian keuangan daerah berarti ketergantungan pemerintah provinsi terhadap pemerintah pusat semakin rendah, dan begitu pula sebaliknya (Mahmudi, 2007).

Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama PAD. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi. Rasio kemandirian keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah. Menurut Halim (2007), rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi tingkat rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap pihak eksternal semakin rendah.

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber yang diperlukan daerah (Halim, 2007). Tangkilisan (2007) mengemukakan bahwa

terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi kemandirian keuangan daerah, antara lain:

1. Potensi ekonomi daerah, indikator yang banyak digunakan sebagai tolak ukur potensi ekonomi daerah adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB),
2. Kemampuan Dinas Pendapatan Daerah, artinya kemandirian keuangan daerah dapat ditingkatkan secara terencana melalui kemampuan atau kinerja institusi atau lembaga yang inovatif dan pemanfaatan lembaga Dispenda untuk meningkatkan penerimaan daerah.

Mengukur kemandirian daerah adalah dengan melihat seberapa besar jumlah bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat ke daerah, jadi daerah yang mandiri adalah daerah yang mendapat bantuan dari pusat seminimal mungkin. Di era otonomi daerah, kemandirian fiskal merupakan suatu hal mutlak agar program-program pemerintah daerah dapat terealisasi (Mithneck, 1991). Salah satu sumber penerimaan yang penting dan menunjukkan *taxing power* daerah yang sesungguhnya adalah pendapatan asli daerah (PAD) Untuk mengetahui kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pengeluaran daerah adalah dengan melihat lebih jauh seberapa besar kontribusi masing-masing sumber PAD terhadap total PAD, dan seberapa efektifnya target target perencanaan terhadap realisasinya.

Rasio ini juga menjelaskan bahwa ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber dana luar atau eksternal. Rasio kemandirian Keuangan Daerah menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat semakin tinggi. Selain itu, rasio kemandirian keuangan daerah juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian keuangan daerah, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak

dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi (Halim, 2002).

<b>Presentasi (%)</b>	<b>Kemampuan Keuangan Daerah</b>
< 10,00 %	Sangat Kurang
10,01 - 20,00 %	Kurang
20,01 - 30,00 %	Sedang
30,01 - 40,00 %	Cukup
40,01 - 50,00 %	Baik
> 50,00 %	Sangat Baik

Sumber : (Halim, 2002)

## **2.3. Pajak Daerah**

### **2.3.1. Definisi Pajak**

Menurut M.J.H. Smeet 2951 dalam Erly Suandy (2011), “Pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan, tanpa ada kalanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual; maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah.” DR. P. J. A. Andriani (Guru Besar Hukum Pajak Universitas Amsterdam), dalam Erly Suandy (2011;11) pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh wajib pajak untuk membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran- pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintah.

Menurut undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang sifatnya memaksa berdasarkan undang- undang dengan tidak mendapat timbal balik secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan definisi dan pengertian pajak yang di

kemukakan oleh para ahli dan undang-undang Nomor 28 Tahun 2007. Penulis dapat menyimpulkan bahwa pajak dapat di artikan sebagai peralihan kekayaan dari pihak masyarakat kepada kas negara untuk membiayai rutinitas pemerintah dalam menjalankan pemerintahan dan surplusnya digunakan untuk simpanan publik (*saving public*) yang merupakan sumber utama sebagai pendapatan negara dan sumber modal utama dalam investasi publik.

### 2.3.2. Fungsi Pajak

Menurut Mardiasmo (2011) Fungsi pajak mempunyai 2 (dua) fungsi yaitu :

a. Fungsi finansial (*Fungsi Budgeter*)

Pajak sebagai sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya.

b. Fungsi mengatur (*Fungsi Regulerend*)

Pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.

### 2.3.3. Pengelompokan Pajak

Menurut Mardiasmo (2011), pengelompokan pajak terdiri dari:

1) Menurut golongan

a) Pajak langsung, yaitu pajak yang harus dipikul sendiri oleh Wajib pajak dan tidak dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. Contohnya: pajak penghasilan

b) Pajak tidak langsung, yaitu pajak yang pada akhirnya dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. Contohnya: pajak pertambahan nilai

2) Menurut sifatnya

a) Pajak subjektif, yaitu pajak yang berpangkal atau berdasarkan pada subjeknya, dalam arti memperhatikan keadaan dari wajib pajak. Contohnya: pajak penghasilan

b) Pajak objektif, yaitu pajak yang berpangkal pada objek tanpa memperhatikan keadaan dari Wajib pajak. Contohnya: Pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan atas barang mewah.

3) Menurut lembaga pemungutannya :

a) Pajak pusat, pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga negara. Contohnya: pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan atas barang mewah, pajak bumi dan bangunan dan bea materai.

b) Pajak daerah, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah.

4) Pajak daerah terdiri dari :

a) Pajak Propinsi, contoh; pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, pajak bahan bakar kendaraan bermotor.

b) Pajak kabupaten/kota, contoh; pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, dan pajak penerangan jalan.

#### **2.3.4. Manfaat Pajak**

Masyarakat jelas perlu melihat apa manfaat nyata dari pajak yang telah mereka bayarkan. Dengan begitu, mereka dapat melihat bahwa pajak yang mereka bayarkan ada kegunaanya untuk bangsa. Dengan itu mereka dapat bangga karena telah membayar pajak. Pemerintah perlu transparansi terhadap penggunaan dana pajak. Contoh, informasi berapa jumlah gaji pegawai yang sudah dibayarkan, dimana saja jalan raya yang sudah diperbaiki, dimana saja lampu jalan yang sudah diperbaiki atau diganti. Jika pemerintah mampu melakukan hal ini, beban membayar pajak bukan tidak mungkin akan terasa jauh lebih ringan dipundak wajib pajak.

## **2.4. Retribusi Daerah**

### **2.4.1. Pengertian Retribusi Daerah**

Menurut UU No. 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagai mana telah diubah dengan UU No.34 Tahun 2000 dan terakhir diubah dengan UU No. 28 tahun 2009, yang dimaksud dengan retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

### **2.4.2. Objek dan Subjek Retribusi Daerah**

#### **a. Objek Retribusi daerah**

Objek retribusi daerah terdiri dari :

1. Jasa Umum, yaitu berupa pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
2. Jasa Usaha, yaitu berupa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial.
3. Perizinan tertentu, yaitu pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

#### **b. Subjek Retribusi daerah**

Subjek retribusi daerah adalah sebagai berikut :

1. Retribusi Jasa Umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/ menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.
2. Retribusi Jasa Usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/ menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.
3. Retribusi Perizinan Tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah pusat.

### 2.4.3. Jenis Retribusi Daerah

Jenis Retribusi Daerah dapat dibagi menjadi 3 golongan, yaitu :

a. Retribusi Jasa Umum.

Retribusi jasa umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Beberapa kriteria retribusi jasa umum antara lain sebagai berikut :

1. Retribusi jasa umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau retribusi perizinan tertentu.
2. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
3. Jasa tersebut memberikan manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum.
4. Jasa tersebut layak dikenakan retribusi.
5. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya.
6. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial.

Jenis-jenis retribusi jasa umum diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Pasal 2 ayat 2. Beberapa jenis-jenis dari retribusi jasa umum :

Pelayanan Kesehatan	Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
Pelayanan Persampahan / Kebersihan	Penggantian Biaya Cetak Peta
Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil	Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus
Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat	Pengelolaan Limbah Cair
Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum	Pelayanan Tera/Tera Ulang
Pelayanan Pasar	Pelayanan Pendidikan
Pengujian Kendaraan Bermotor	Pengendalian Menara Telekomunikasi



b. Retribusi Jasa Usaha.

Retribusi jasa usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial meliputi pelayanan dengan menggunakan atau memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta. Objek retribusi jasa usaha sesuai Pasal 126 UU PDRD adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi :

1. Pelayanan dengan menggunakan atau memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal.
2. Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Jenis-jenis retribusi jasa umum diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Pasal 3 ayat 2. Beberapa jenis jenis dari retribusi jasa usaha:

Pemakaian Kekayaan Daerah	Pasar Grosir dan/atau Pertokoan
Tempat Pelelangan	Terminal
Tempat Khusus Parkir	Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa
Tempat Rekreasi dan Olah raga	Penyebrangan Di Air
Penjualan Produk Usaha Daerah	

c. Retribusi Perizinan Tertentu.

Fungsi perizinan dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan, maka pada dasarnya pemberian izin oleh Pemerintah Daerah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi untuk melaksanakan fungsi tersebut Pemerintah Daerah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapatukupi dari sumber-sumber pemerintahan daerah, sehingga terhadap perizinan tertentu masih perlu dipungut retribusi. Berdasarkan Pasal 140 ayat 1 UU PDRD, dijelaskan yang dimaksud objek perizinan tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan

pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Dalam menetapkan jenis retribusi kedalam golongan retribusi perizinan tertentu digunakan kriteria sebagai berikut :

1. Perizinan tersebut termasuk urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi.
2. Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum.
3. Perizinan tidak bertentangan atau tumpang tindih dengan perizinan yang diselenggarakan oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi.
4. Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan perizinan tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai sebagian atau seluruhnya dari retribusi perizinan.

Jenis-jenis retribusi perizinan tertentu diatur dalam Peraturan 24 Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Pasal 4 ayat 2. Beberapa jenis jenis dari retribusi perizinan tertentu:

Izin Mendirikan Bangunan
Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
Izin Gangguan
Izin Trayek
Izin Usaha Periklanan

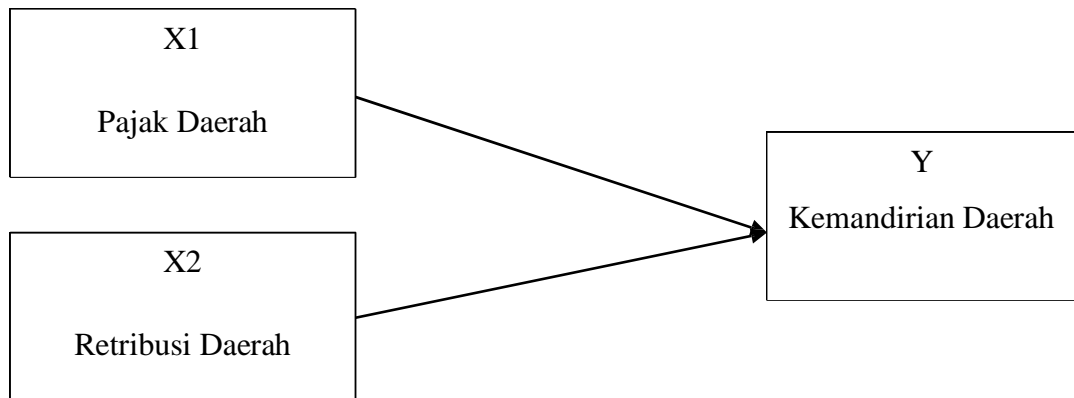
## 2.5. Penelitian Terdahulu.

No	Nama Penelitian (Tahun)	Judul Penelitian	Hasil penelitian
1	Dimas Aryo Dewantoro (2022)	Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Kemandirian Daerah	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh signifikan terhadap kemandirain daerah.
2	Tiara Kencana, Aladin, Rosy Armani (2022)	Pengaruh Pajak daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Lampung	Hasil Penelitian Menunjukkan bahwa Pajak daerah berpengaruh signifikan terhadap pendapatan asli daerah, semakin tinggi pajak daerah maka semakin tinggi juga pendapatan asli daerahnya. Sedangkan retribusi daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap pendapatan asli daerah karena kurang optimalnya pemungutan retribusi oleh pemerintah Bengkulu.
3	Widya Agussani, Juliana Nasution (2023)	Pengaruh Pajak dan Retribusi daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Sumatera Utara	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pajak daerah berpengaruh signifikan terhadap pendapatan asli daerah sedangkan retribusi daerah

<b>No</b>	<b>Nama Penelitian (Tahun)</b>	<b>Judul Penelitian</b>	<b>Hasil penelitian</b>
			tidak berpengaruh signifikan terhadap pendapatan asli daerah
<b>4</b>	Feni Febriayanti, Muhammad Faris (2019)	Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintahan Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Timur tahun 2015-2017	Hasil penelitian menunjukkan pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.
<b>5</b>	Haerunnisa, Mukhtar Sapiri, Arifuddin Mane (2018)	Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Kemandirian Keuangan Daerah di Kota Makasar	Hasil penelitian menunjukkan pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah kota Makasar.

Sumber : Data diolah 2022.

## 2.6. Kerangka Penelitian.



**Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran.**

Sumber : Data diolah 2022.

## 2.7. Bangunan Hipotesis.

### 2.7.1. Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Kemandirian Daerah.

Pajak daerah yang merupakan salah satu sumber penting dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) ini akan berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah daerah. Kinerja ini dapat dilihat melalui sasaran yang telah tercapai dalam pelayanan pada masyarakat, yang artinya daerah tersebut semakin mandiri. Karakteristik pajak daerah terdiri dari berbagai jenis pajak daerah yang menjadikan pajak daerah sebagai salah satu sumber kekuatan utama daerah dalam menggali PAD nya sehingga dapat dijelaskan semakin tinggi pajak daerah maka kemandirian daerah semakin baik.

**H1: Diduga Pajak Daerah berpengaruh positif terhadap Kemandirian Keuangan Daerah berpengaruh.**

### **2.7.2. Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Kemandirian Daerah.**

Retribusi daerah yang merupakan salah satu sumber penting dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) ini akan berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah daerah. Kinerja ini dapat dilihat melalui sasaran yang telah tercapai dalam pelayanan pada masyarakat, yang artinya daerah tersebut semakin mandiri. Retribusi daerah juga menjadi salah satu sumber PAD juga menjadi salah satu indikator penting dalam mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah. Dengan adanya retribusi daerah pemerintah diharapkan mampu menggali sumber – sumber kekayaan asli daerah untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan daerahnya. Sama seperti pajak daerah semakin tinggi retribusi daerah semakin baik juga kemandirian daerah.

**H2: Diduga Retribusi Daerah berpengaruh positif terhadap Kemandirian Keuangan Daerah berpengaruh.**