

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Sistem Pemerintahan Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah (Dedy Supriady Bratakusuma, 2002 : 1). Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Propinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan hukum untuk menyelenggarakan otonomi daerah, sehingga lahirlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

2.2. Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada daerah dalam pelaksanaan pembagian tugas yaitu: Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas Desentralisasi, tugas Pembantuan, dan Dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan pemerintahan daerah dikenal prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah:

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Tugas pembantuan adalah penegasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota, dan/atau desa serta dari pemerintahan kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah dijelaskan atau ditegaskan apa yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya dan kewenangan yang menjadi urusan dari pemerintah pusat. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah

1. Politik luar negeri.
2. Pertahanan.
3. Keamanan.
4. Yustisi.
5. Moneter dan Fiskal Nasional.
6. Agama.

Adapun yang menjadi hak dan kewajiban daerah adalah:

1. Dalam penyelenggaraan otonomi, daerah mempunyai hak:
 - a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
 - b. Memilih pimpinan daerah;
 - c. Mengelola aparatur daerah;
 - d. Mengelola kekayaan daerah;

- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada didaerah;
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;

Pasal 22 huruf n Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa pemerintah daerah mempunyai kewajiban yang salah satunya adalah: membentuk dan menerapkan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangan.

2.3. Teori Perundang-Undangan

Pemerintah Daerah juga memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah yang dapat menjadi landasan hukum bagi instansi. Pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah;

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang terdiri dari:

a. Kejelasan Tujuan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau Organ Pembentuk Yang Tepat

Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian Antara Jenis dan Materi Muatan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

d. Dapat Dilaksanakan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosilogis.

e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermamfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan Rumusan

Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Dalam proses pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah harus memuat materi yang mengandung asas (Hady Setia Tunggal, 2005 : 32):

1. Asas Pengayoman

Bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Asas kemanusiaan

Bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara profesional.

3. Asas Kebangsaan

Bahwa setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

4. Asas kekeluargaan

Bahwa setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat untuk setiap pengambilan keputusan.

5. Asas Kenusantaraan

Bahwa setiap materi perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

6. Asas Bhineka Tunggal Ika

Bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitive dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

7. Asas Keadilan

Bahwa semua materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang berifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, ras, golongan, gender atau status sosial.

9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan

Bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

2.4. Tinjauan Umum Terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Lembaga atau instansi yang berwenang untuk membentuk peraturan daerah berdasarkan Pasal 136 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yakni:

- (1). Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD
- (2). Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/ kota dan tugas pembantuan.

- (3). Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4). Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5). Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Kabupaten Indragiri Hilir adalah salah satu daerah yang melaksanakan otonomi daerah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet. Sarang burung walet merupakan salah satu potensial daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Untuk itu perlu dilakukan pemungutan pajak secara efektif dan efisien agar mendapatkan hasil yang semaksimal mungkin sesuai dengan yang diharapkan. Untuk tercapainya pemerintahan yang *good governance* dengan sembilan karakteristik yaitu (Riant Nugroho D, 2003 : 271) :

- a. *Participation*. Setiap warga negara memiliki suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berorganisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
- c. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi.

- d. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stockholders*.
- e. *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang luas baik dalam kebijakan maupun dalam prosedur-prosedur.
- f. *Equity*. Semua warga memiliki kesempatan untuk meningkatkan dan menjaga kesejahteraan mereka.
- g. *Effectiveness and efficiency*. Proses dan lembaga yang menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- h. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sector swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stockholder*.
- i. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Dalam rangka mewujudkan *good governance* pemerintah dapat mengeluarkan peraturan yang berkaitan dengan kesejahteraan umum berdasarkan kewenangan yang bebas. Kewenangan ini diberikan nama *freies Ermessen (diskresionare)* yang menurut Marcus Lukman merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-Undang. *Freies Ermessen* ini bertitik tolak dari kewajiban

pemerintah dalam *welfare State*, dimana tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga Negara. Karena tugas utama pemerintah dalam konsepsi *welfare state* itu memberikan pelayanan kepada warga negara, muncul prinsip "pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya atau belum ada peraturan perundangan-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum"(Ridwan HR, 2006 : 177).

Sjahran Basah mengungkapkan bahwa pelaksanaan *freies Emerssen* harus dapat dipertanggung jawabkan secara moral kepada tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan demi kepentingan bersama. Lebih lanjut Sjahran Basah mengatamakan bahwa secara hukum terdapat dua batas *Freies Emessen* yaitu batas atas dan batas bahwa. Batas atas adalah peraturan yang tingkat derajat lebih tinggi. Batas bawah ialah peraturan yang dibuat atau sikap tindak administrasi Negara (baik maupun pasif) tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga Negara.

2. 5.Tinjauan Umum Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak

Sarang Burung Walet

Sebelum terbentuknya Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet, terlebih dahulu Pemerintah Daerah Indragiri Hilir memperhatikan:

1. Asas dan Dasar Pajak (Sri Pudyatmo, 2002 : 22)

Ada beberapa Asas yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berpikir , dan dalam kamus besar bahasa Indonesia kata “asas” antara lain diberikan pengertian sebagai “sesuatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berpikir”. Asas itu antara lain adalah:

a. Asas Rechtsfilosofis

Asas rechtsfilosofis mencari dasar pembenar terhadap pengenaan pajak oleh negara. Oleh karena itu, pertanyaan yang mendasar yang ingin dicari jawabannya dari asas ini adalah: “Mengapa negara mengenakan pajak terhadap rakyat?” atau “ Atas dasar apa negara mempunyai kewenangan memungut pajak dari rakyat?” Terhadap permasalahan itu ada beberapa jawaban yang ada didalam beberapa teori:

a. Teori asuransi

Menurut teori asuransi ini pajak diibaratkan sebagai suatu premi asuransi yang harus dibayar oleh setiap orang karena orang mendapatkan perlindungan atas hak-haknya dari pemerintah .

b. Teori kewajiban pajak mutlak

Teori ini sering disebut juga “ Teori Bhakti”. Teori tersebut didasarkan pada *organ theori* dari Otto von Gierki, yang menyatakan bahwa negara itu merupakan suatu kesatuan yang dalamnya setiap warga negara terikat. Tanpa ada “organ” atau lembaga itu individu tidak mungkin dapat hidup.

c. Teori daya beli

Menurut teori ini, pajak diibaratkan sebagai pompa yang menyedot daya beli seseorang/anggota masyarakat, yang kemudian dikembalikan lagi

kepada masyarakat. Jadi, uang sebenarnya berasal dari rakyat dikembalikan lagi kepada masyarakat melalui saluran lain.

d. Teori pembenaran pajak menurut Pancasila

Pancasila mengandung sifat kekeluargaan dan gotong royong. Gotong royong / dalam pajak tidak lain daripada pengorbanan setiap anggota keluarga (anggota masyarakat) untuk kepentingan keluarga (bersama) tanpa mendapatkan imbalan. Jadi, berdasarkan Pancasila pungutan pajak dipandang sebagai uang yang tidak keluar dari lingkungan masyarakat tempat wajib pajak.

e. Teori kepentingan (*aequivalentie*)

Teori ini mengatakan bahwa negara mengenakan pajak terhadap rakyat, karena negara telah melindungi kepentingan rakyat. Teori ini mengukur besarnya pajak sesuai dengan besarnya kepentingan wajib pajak yang dilindungi.

2. Asas pembagian beban pajak

Berbeda dengan asas *rechtsfilosofis* yang mencari dasar pembenaran pemungutan pajak oleh negara terhadap rakyat, asas ini mencari jawaban atas pertanyaan bagaimana agar beban pajak itu dikenakan kepada rakyat secara adil. Terhadap permasalahan tersebut ada beberapa jawaban.

a. Teori daya pikul

Menurut Rochmat Soemitro adalah kekuatan seseorang untuk memikul sesuatu beban dari apa yang tersisa, setelah seluruh penghasilannya dikurangi dengan pengeluaran-pengeluaran yang mutlak untuk kehidupan primer diri sendiri beserta keluarga.

b. Prinsip benefit (benefit principle)

Santoso Brotodiharjo menyebutkan sebagai asas kenikmatan. Menurut asas ini pengenaan pajak seimbang dengan benefit yang diperoleh wajib pajak dari jasa-jasa publik yang diberikan oleh pemerintah.

3. Asas pengenaan pajak

Asas pengenaan pajak ini mencari jawaban atas permasalahan siapa/ pemerintah negara mana yang berwenang memungut pajak terhadap suatu sasaran pajak tertentu. Dalam hal ini pembicaraan menyangkut yuridiksi dari suatu negara, berhadapan dengan negara lain. Terhadap permasalahan tersebut ada beberapa jawaban sebagai berikut;

a. Asas negara tempat tinggal

Asas ini sering disebut juga sebagai asas domisili. Asas negara tempat tinggal ini mengandung arti, bahwa negara di mana seseorang bertempat tinggal, tanpa memandang kewarganegaraanya, mempunyai hak yang tak terbatas untuk mengenakan pajak terhadap orang-orang itu dari semua pendapatan yang diperoleh orang itu dari semua pendapatan yang diperoleh orang itu dengan tak menghiraukan di mana pendapatan itu diperoleh.

Asas negara asal (negara sumber)

Asas negara sumber mendasarkan pemajakan pada tempat dimana sumber itu berada, seperti adanya suatu perusahaan, kekayaan atau tempat kegiatan disuatu negara. Negara di mana sumber itu berada, seperti adanya perusahaan, kekayaan atau tempat kegiatan disuatu negara.

b. Asas kebangsaan

Asas ini mendasarkan pengenaan pajak seseorang pada status kewarganegaraannya. Jadi, pemajakan dilakukan oleh negara asal wajib pajak. Yang dikenakan pajak ialah semua orang yang mempunyai kewarganegaraan negara tersebut, tanpa memandang tempatnya.

4. Asas pelaksanaan pemungutan pajak

Yang termasuk kedalam asas ini ada beberapa asas yakni asas yuridis, ekonomis, dan finansial.

a. Asas Yuridis

Menurut asas ini hukum pajak harus dapat memberikan jaminan hukum yang perlu untuk menyatakan keadilan yang tegas baik untuk maupun warganya. Oleh karena itu, mengenai pajak dinegara hukum segala sesuatunya harus ditetapkan dalam undang-undang. Dengan kata lain, hukum pajak harus dapat memberikan jaminan hukum bagi tercapainya keadilan, dan jaminan ini diberikan kepada pihak-pihak yang tersangkut di dalam pemungutan pajak, yakni pihak *fiscus* dan wajib pajak.

b. Asas Ekonomis

Perlu kita ingat bahwa pajak disamping mempunyai fungsi budgeter juga mempunyai fungsi mengatur. Mengingat fungsinya yang demikian, maka pemungutan pajaknya:

- 1) Harus diusahakan supaya jangan sampai menghambat lancarannya produksi dan perdagangan.
- 2) Harus diusahakan supaya jangan menghalang-halangi rakyat dalam usahanya mencapai kebahagiaan; dan

- 3) Harus diusahakan jangan sampai merugikan kepentingan umum.

c. Asas Finansial

Berakaitan dengan hal ini, fungsi pajak yang terpenting adalah fungsi budgeter-nya, yakni untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya kedalam kas negara. Sehubungan dengan itu, agar hasil yang diperoleh besar, maka biaya pemungutannya harus sekecil-kecilnya.

Mengingat bahwa pajak merupakan pungutan paksa yang dilakukan oleh pemerintah terhadap wajib pajak yang tidak ada kontraprestasi secara langsung sebagai berikut:

1. Asas legal, di mana berdasar asas ini setiap pungutan pajak harus didasarkan pada undang-undang. Oleh karena itu, setiap peraturan perpajakan, maupun peraturan yang lebih rendah tingkatannya harus ada refrensinya dalam undang-undang. Dalam system perpajakan Indonesia, hal tersebut dinyatakan secara eksplisit dalam pasal 23 A UUD 1945, yang menyatakan: pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.”
2. Asas kepastian hukum, di mana ketentuan-ketentuan perpajakan tidak boleh menimbulkan keragu-raguan, kebingungan, harus jelas dan mempunyai satu pengertian sehingga tidak bersifat ambigu. Ketentuan-ketentuan pajak yang dapat ditafsirkan ganda akan menimbulkan celah-celah (*loopholes*) yang dapat dimanfaatkan oleh para penyeludup pajak.
3. Asas efisien , di mana pajak yang dipungut dari masyarakat kemudian digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan administrasi pemerintahan

dan pembangunan. Oleh karena itu, suatu jenis pungutan justru lebih besar apabila dibandingkan dengan hasil penerimaan pajaknya itu sendiri.

4. Asas non distorsi, yakni bahwa pajak harus tidak menimbulkan adanya distorsi di dalam masyarakat, terutama distorsi ekonomi. Pengenaan pajak seharusnya tidak menimbulkan kelesuan ekonomi, mis-alokasi, sumber-sumber daya dan inflasi.
5. Asas kesederhanaan, dalam hal ini berarti bahwa aturan-aturan pajak harus dibuat secara sederhana sehingga mudah dimengerti baik oleh *fiscus*, maupun wajib pajak, sebagai pihak-pihak yang terkait dalam hubungan pajak. Aturan-aturan pajak yang kompleks disamping akan dapat menyulitkan bagi pelaksana-pelaksana perpajakan, juga dapat ditafsirkan ganda sehingga dapat menimbulkan adanya celah (*loopholes*).
6. Asas adil, hal tersebut terutama berarti bahwa alokasi beban pajak pada berbagai golongan masyarakat harus mencerminkan keadilan. Mengenai hal ini ada dua kriteria yang lazim digunakan untuk melihat apakah alokasi beban pajak telah mencerminkan aspek keadilan, yaitu: kemampuan membayar dari wajib pajak (*ability to pay*), dan prinsip benefit (*benefit prince*).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang merupakan perubahan dari undang-undang nomor 17 Tahun 1997. adalah salah satu dasar hukum bagi terbentuknya peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah menyatakan:

- (1) Pajak ditetapkan dengan peraturan daerah.
- (2) Peraturan daerah tentang pajak tidak dapat berlaku surut.

(3) Peraturan daerah tentang pajak sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai:

- a. Nama, objek, dan subjek pajak;
- b. Dasar pengenaan, tarif, dan cara penghitungan pajak;
- c. Wilayah pemungutan;
- d. Masa pajak;
- e. Tata cara pembayaran dan penagihan;
- f. Kadaluwarsa;
- g. Sanksi administrasi; dan
- h. Tanggal mulai berlakunya.

(4) Peraturan daerah tentang pajak dapat mengatur ketentuan mengenai:

- a. Pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan atau sanksinya;
- b. Tata cara penghapusan piutang pajak yang kadaluwarsa;
- c. Asas timbal balik.

(5) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) harus terlebih dahulu disosialisasikan dengan masyarakat sebelum ditetapkan.

(6) Ketentuan mengenai tata cara dan mekanisme pelaksanaan peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat 5 ditetapkan oleh kepala daerah.

Pasal 5A menyatakan bahwa:

- 1. dalam rangka pengawasan, peraturan daerah sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (1) disampaikan kepada pemerintah paling lama 15 hari setelah disampaikan.

2. dalam hal peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah.
3. Pembatalan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan paling lama satu bulan sejak diterima peraturan daerah tersebut.
4. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

Pemerintah daerah dapat menetapkan jenis pajak sesuai dengan Pasal 2 angka 4 Undang-Undang nomor 34 tahun 2000 tentang pajak daerah dan retribusi daerah yaitu:

Peraturan daerah dapat ditetapkan jenis pajak kabupaten/kota selain yang ditetapkan dalam ayat (2) yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Bersifat pajak dan bukan retribusi;
- b. Objek pajak terletak atau terdapat diwilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat diwilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Objek pajak bukan merupakan objek provinsi dan/atau objek pajak pusat;
- e. Potensinya memadai;

- f. Tidak memberikan keadilan dan kemampuan masyarakat;

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Pasal 3 ayat (1) menyatakan:

Pendapatan Asli Daerah bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Pasal 6 (1) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah (PAD) bersumber:

- a. Pajak daerah;
- b. Retribusi daerah;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. Lain-lain PAD yang sah.

Pasal 7 menyatakan bahwa:

- a. Menetapkan peraturan daerah tentang daerah pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi; dan
- b. Menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan impor/ekspor.

Selain dari ketentuan diatas pemerintah juga mengatur pajak daerah berdasarkan peraturan pemerintah nomor 56 tahun 2001 tentang pajak daerah

Pasal 73 menyatakan yaitu:

Selain jenis pajak kabupaten/kota yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah ini, dengan kriteria yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Jadi sebelum terbentuknya peraturan daerah harus memperhatikan ketentuan yang lebih tinggi mengikatnya.

Ada beberapa hal utama yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet yang menyangkut kewenangan dari Pemerintah Daerah Indragiri Hilir yaitu:

1. Perizinan

Berdasarkan pasal 3 Peraturan Daerah kabupaten Indragiri Hilir Nomor 54 tahun 2000 tentang pajak sarang burung walet adalah:

- (1) Walet harus mendapat izin dari Bupati Indragiri Hilir.
- (2) Setiap orang atau badan hukum yang mengusahakan sarang burung
Setiap orang atau badan hukum yang secara sengaja atau tidak sengaja rumah atau bangunan lain yang ditempati/dimiliki menjadi tempat bermukim burung walet, wajib melaporkan kepada Bupati Indragiri Hilir.
- (3) Izin yang dimaksud ayat (1) pasal ini diterbitkan setelah mendapat rekomendasi dari pejabat yang ditunjuk oleh Bupati Indragiri Hilir.
- (4) Izin pengusahaan sarang burung walet berlaku selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang permohonan kepada Bupati Indragiri Hilir.

2. Pelaksanaan Pembayaran Pajak

Pasal 8 Peraturan Daerah Nomor 54 tahun 2000 menyatakan:

- (1) Pelaksanaan pemungutan pajak sarang burung walet dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.
- (2) Hasil pemungutan pajak dan biaya administrasi terhadap izin pengusahaan dan pemeliharaan sarang burung walet disetorkan ke kas daerah secara tunai.

3. Ketentuan Pidana

- (1) Barang siapa melanggar ketentuan dalam Peraturan Daerah ini diancam pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda sebanyak-banyaknya 4 (empat) kali pajak terhutang.
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah pelanggaran.

4. Sanksi Administratif

Bagi wajib pajak tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah dikenakan sanksi administratif pencabutan izin.

Untuk melihat apakah Peraturan Daerah Nomor 54 Tahun 2000 Tentang Pajak Sarang Burung Walet tersebut dapat beraku efektif maka dapat digunakan teori efektifitas hukum yaitu (Zainuddin Ali, 2006 : 94) :

- a. Kaidah hukum yang berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya atau terbentuk atas dasar yang telah ditetapkan .
- b. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif. Artinya kaidah itu dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat, atau kaidah itu berlaku karena adanya pengakuan dari masyarakat.
- c. Kaidah hukum berlaku secara filosofis yaitu sesuai dengan cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.